

ÉCOLE DOCTORALE 519 SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES — PERSPECTIVES EUROPEENNES
LABORATOIRE CULTURES ET SOCIÉTÉS EN EUROPE — UMR 7236

THÈSE

En cotutelle avec la :

PHILIPPS-UNIVERSITÄT MARBURG

Présentée par :

Johanna PROBST

Soutenue le : **8 septembre 2012**

Pour obtenir le grade de :

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE STRASBOURG ET DE LA PHILIPPS-UNIVERSITÄT MARBURG

Discipline : **Sociologie**

Instruire la demande d'asile

Étude comparative du processus décisionnel au sein de
l'administration allemande et française

Thèse dirigée par :

M. WATIER, Patrick (directeur)

M. KISSLER, Leo (directeur allemand)

M. SCHEHR, Sébastien (co-directeur)

Professeur, Université de Strasbourg

Professeur, Philipps-Universität Marburg

Professeur, Université de Savoie

Rapporteurs :

M^{me} WIHTOL DE WENDEN, Catherine

M. BECKER, Johannes Maria

Directrice de recherche CNRS, CERI

MC HDR, Philipps-Universität Marburg

À Brigitte, Charlotte et Holger

AVANT-PROPOS

Dans cet avant-propos j'aimerais présenter, d'une part, certains choix rédactionnels et, d'autre part, mes remerciements à tous ceux qui ont rendu l'entreprise de la thèse un peu moins solitaire. Mon projet a évidemment été accompagné et soutenu par un ensemble de personnes, et ma réflexion nourrie par les échanges avec ces dernières. Il n'en reste pas moins que ce texte est une production individuelle. Sur la base de ce simple constat j'ai décidé d'employer le « je » au lieu du « nous » que l'on retrouve souvent dans les textes académiques. Si la modestie du « nous » est certainement louable, le « je » me semble bien plus honnête et cohérent. Il témoigne du fait que l'auteur « assume » ce qu'il écrit au lieu de chercher à se fondre dans l'apparent anonymat du « nous ».

J'ai deuxièmement fait le choix de ne pas systématiquement féminiser les désignations de personnes – et ce pour de simples raisons de lisibilité. La forme masculine employée renvoie toujours aux *deux* sexes. Un certain nombre de mots repris du « jargon » (entendu dans un sens non péjoratif) institutionnel et du discours politique figurent toujours entre guillemets pour signaler mes réserves quant à leur pertinence à l'égard de l'idée sociologique que je tente de développer. Hormis un tableau des sigles et un glossaire, le lecteur trouvera un récapitulatif des termes juridiques et administratifs employés par les enquêtés et les expressions correspondantes utilisées dans le texte. En effet, le sens de notions proches ne coïncidant pas toujours, il a fallu trouver des équivalents terminologiques renvoyant aussi bien au français qu'à l'allemand. Des explications plus précises quant à leur signification se trouvent dans le corps du texte. Les citations d'entretiens issus du terrain allemand sont systématiquement traduites en français. Dans toutes les traductions, j'ai essayé de concilier l'exigence de compréhensibilité avec celle de fidélité à l'énoncé original. Elles sont donc aussi littérales que possibles et aussi retouchées que nécessaires.

Je souhaite désormais exprimer ma gratitude aux personnes dont l'aide m'a été indispensable dans la réalisation de cette thèse. Je suis d'abord infiniment reconnaissante envers mon directeur de thèse français, M. Watier, qui m'a laissée travailler en autonomie et avec la certitude de toujours pouvoir compter sur son soutien et ses critiques sincères et roboratives. Je remercie ensuite mon directeur de thèse allemand, M. Kißler, pour avoir accompagné ce projet de recherche à distance, en étant toujours disponible et ouvert aux difficultés et aux richesses de l'échange international. Mes remerciements tout aussi chaleureux vont à mon co-directeur français, M. Schehr, qui accompagne mon parcours universitaire depuis le master. Ses encouragements ont été importants pour entreprendre et mener à bien ce doctorat.

J'aimerais ensuite remercier très cordialement les représentants des deux institutions au sein desquelles j'ai pu mener mon enquête de terrain. Je pense bien sûr à toutes les personnes qui m'ont accordé du temps pour un entretien mais aussi aux agents de l'OFPPA et du BAMF qui ont encadré ma recherche du point de vue organisationnel et logistique. Je remercie tout particulièrement les deux personnes ayant accompagné le déroulement

pratique de ma recherche. Dans le texte, je les ai surnommées « agent O » et « agent B » pour conserver leur anonymat. Je n'oublierai pas les riches échanges sur le fond de mon sujet de thèse que j'ai pu avoir avec la personne ayant organisée mon enquête à l'OFPPRA. Que soient aussi remerciés tous les professionnels extérieurs aux deux institutions (avocats, magistrats, représentants associatifs) qui ont pris le temps de répondre à mes questions. Enfin, ma gratitude va à l'association CASAS à qui je dois, entre autres, l'inspiration de mon projet de recherche.

En troisième lieu, je suis reconnaissante envers toutes les personnes de mon entourage qui ont supporté de différentes manières mon projet de thèse : les échanges continuels et très nourris avec Karen Akoka ont été importants pour l'évolution de ma réflexion, tout comme celles avec mes amies strasbourgeoises Claire et Mélanie. Je tiens à exprimer ma profonde gratitude et affection à mes parents, ma sœur et mon ami, non seulement pour leur aide en termes de relectures, mais surtout pour leur soutien moral indispensable. Pour la relecture et correction intégrale de ce texte, je suis redevable à Christiane et Jean-Louis qui ont réalisé cette tâche avec soin et patience – je les en remercie de tout cœur.

Pour leur appui financier et intellectuel, j'aimerais finalement faire part de ma gratitude à quatre organismes scientifiques et académiques ayant encadré mon parcours de doctorante : le *Laboratoire cultures et sociétés en Europe* (LCSE) et le *Collège doctoral européen* à Strasbourg, le *Zentrum für Konfliktforschung* (*Center for conflict studies* – CCS) à Marburg et le *Centre interdisciplinaire d'études et de recherches sur l'Allemagne* (CIERA) à Paris.

J. Probst a été membre de la promotion *Jane Goodall* du *Collège doctoral européen* de l'*Université de Strasbourg* pendant la préparation de sa thèse de 2009 à 2012. Elle a bénéficié des aides spécifiques du CDE et a suivi un enseignement hebdomadaire sur les affaires européennes dispensé par des spécialistes internationaux. Ses travaux de recherche ont été effectués dans le cadre d'une convention de cotutelle avec la *Philipps-Universität Marburg* (Allemagne) et l'*Université de Strasbourg*.

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS.....	3
LISTE DES TABLEAUX.....	8
LISTE DES FIGURES	8
GLOSSAIRE	10
TERMINOLOGIE JURIDIQUE ET ADMINISTRATIVE	14
TABLEAU DES SIGLES	16
1. INTRODUCTION GÉNÉRALE	19
1.1. L’asile à sa juste mesure	19
1.2. Inscription du sujet de recherche au sein du débat scientifique et politique.....	21
1.3. Immigration, asile, administration : un état de l’art.....	25
1.4. Prolonger et dépasser	33
PREMIÈRE PARTIE : L’ASILE DU POINT DE VUE INSTITUTIONNEL	41
2. PROBLÉMATIQUE.....	42
2.1. Contexte national et international de la recherche	42
2.2. Enquêter dans les coulisses des institutions.....	66
3. MÉTHODE	96
3.1. Préparation de l’enquête	96
3.2. Comparaison statistique	100
3.3. Enquête de terrain	116
3.4. Production et analyse des données.....	122
3.5. Approche comparative	128
DEUXIÈME PARTIE : DISPOSITIFS D’ASILE.....	145
4. LE CADRE JURIDICO-POLITIQUE.....	146
4.1. Droit et politique d’asile nationale	146
4.2. Droit et politique d’asile européen.....	150
4.3. La procédure de demande d’asile.....	157
5. LE CADRE INSTITUTIONNEL	167
5.1. Histoire des deux institutions nationales	167
5.2. L’institution au sein de l’appareil d’État	177
5.3. Organisation et structure interne	189
5.4. Structure du personnel	203
5.5. Modernisation des institutions.....	214

TROISIÈME PARTIE : INSTRUIRE LA DEMANDE D’ASILE	225
6. LES INSTRUCTEURS.....	226
6.1. Devenir instructeur	226
6.2. Vécu professionnel.....	237
6.3. Pratique professionnelle	259
6.4. Mission professionnelle au sein de l’institution	275
7. L’INSTRUCTION : DE LA DEMANDE À LA DÉCISION.....	293
7.1. Entre faits et fiction : l’entretien.....	293
7.2. La capacité décisionnelle en question	312
7.3. Coproduction de la décision	352
QUATRIÈME PARTIE : ENTRAVES ET ÉPREUVES DE LA PROCÉDURE.....	385
8. UNE PROCÉDURE DANS L’IMPASSE	386
8.1. Construction du doute méthodique	386
8.2. Les demandeurs face au dispositif bureaucratique.....	425
8.3. Le dispositif bloqué	452
9. À PROPOS DE LA GESTION BUREAUCRATIQUE DES MIGRATIONS FORCÉES.....	478
9.1. Les raisons d’être du droit d’asile en Europe	478
9.2. Comprendre les migrations forcées et y faire face.....	503
BIBLIOGRAPHIE.....	516
INDEX DES AUTEURS.....	533
TABLE DES MATIÈRES.....	535
ANNEXES.....	540
ANNEXE 1 : STATISTIQUES DE DIVERS ORGANISMES	541
UNHCR.....	541
Eurostat	542
ANNEXE 2 : RÉSULTATS DE LA COMPARAISON STATISTIQUE BAMF – OFPRA	544
Analyse comparée de l’évolution des demandes et décisions	544
Analyse comparée des pratiques décisionnelles spécifiques aux pays d’origine	546
ANNEXE 3 : ENQUÊTE DE TERRAIN ET ANALYSE	569
Grilles d’entretien	569
Récapitulatif des entretiens	570
Atlas.ti.....	573

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Niveaux géopolitiques et instances juridico-administratives	45
Tableau 2 : Composition de l'échantillon principal de l'enquête de terrain	97
Tableau 3 : Fréquence des 15 pays d'origine dans les « top-ten » entre 2005 et 2008.....	104
Tableau 4 : Caractéristiques du personnel en 2010.....	208
Tableau 5 : Caractéristiques échantillon de l'enquête de terrain	209
Tableau 6 : Occurences des termes « mensonge », « Abus » et « fraude »	410
Tableau 7 : Erreurs possibles dans l'évaluation des demandes d'asile	428
Tableau 8 : Décisions de première instance dans l'UE par issue 2010	542
Tableau 9 : Décisions sur des demandes d'asile en comparaison internationale 2010	543
Tableau 10 : Demandes et décisions au BAMF et à l'OFPRA depuis 1973 / 1983	544
Tableau 11 : Décisions BAMF – OFPRA 2005 (chiffres absolus).....	546
Tableau 12 : Décisions BAMF – OFPRA 2005 (pour cent)	546
Tableau 13 : Décisions BAMF – OFPRA 2006 (chiffres absolus).....	547
Tableau 14 : Décisions BAMF – OFPRA 2006 (pour cent)	547
Tableau 15 : Décisions BAMF – OFPRA 2007 (chiffres absolus).....	548
Tableau 16 : Décisions BAMF – OFPRA 2007 (pour cent)	548
Tableau 17 : Décisions BAMF – OFPRA 2008 (chiffres absolus).....	549
Tableau 18 : Décisions BAMF – OFPRA 2008 (pour cent)	549
Tableau 19 : Décisions BAMF – OFPRA 2009 (chiffres absolus).....	550
Tableau 20 : Décisions BAMF – OFPRA 2009 (pour cent)	550
Tableau 21 : Décisions BAMF – OFPRA 2010 (chiffres absolus).....	551
Tableau 22 : Décisions BAMF – OFPRA 2010 (pour cent)	551
Tableau 23 : Décisions BAMF – OFPRA 2012 (chiffres absolus).....	552
Tableau 24 : Décisions BAMF – OFPRA 2012 (pour cent)	552
Tableau 25 : Liste des personnes interrogées.....	570

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Évolution de la demande dans l'UE (27 pays) depuis 1998	21
Figure 2 : Évolution du taux d'accord de l'OFPRA et du BAMF depuis 1983	65
Figure 3 : Nombre de demandes d'asile en 2010 dans les pays européens.....	139
Figure 4 : Évolution des premières demandes à l'OFPRA et au BAMF depuis 1973	174
Figure 5 : Schéma réalisé par un chef de section interrogé.....	326
Figure 6 : Évolution du nombre de demandes et d'accords depuis 1973 – OFPRA.....	380
Figure 7 : Évolution du nombre de demandes et d'accords depuis 1983 – BAMF.....	381
Figure 8 : Évolution du nombre d'accords depuis 1983 au BAMF et à l'OFPRA	381
Figure 9 : Évolution des premières demandes et du taux d'accord depuis 1983 – OFPRA...	487
Figure 10 : Évolution des premières demandes et du taux d'accord depuis 1983 – BAMF ..	488
Figure 11 : Évolution du nombre absolu d'accords de l'OFPRA et du BAMF depuis 1983.....	488
Figure 12 : Demandes d'asile déposées dans les dix principaux pays de destination 2010..	541
Figure 13 : Demandes d'asile déposées dans les 44 pays industrialisés 2001-2010	541
Figure 14 : Nombre de décisions prises par OFPRA et BAMF par pays d'origine – 2005	553
Figure 15 : Nombre de décisions prises par OFPRA et BAMF par pays d'origine – 2006	553

Figure 16 : Nombre de décisions prises par OFPRA et BAMF par pays d'origine – 2007	554
Figure 17 : Nombre de décisions prises par OFPRA et BAMF par pays d'origine – 2008	554
Figure 18 : Nombre de décisions prises par OFPRA et BAMF par pays d'origine – 2009	555
Figure 19 : Nombre de décisions prises par OFPRA et BAMF par pays d'origine – 2010	555
Figure 20 : Nombre de décisions prises par OFPRA et BAMF par pays d'origine – 2011	556
Figure 21 : Nombre absolu de décisions selon type – Afghanistan 2005-2011.....	557
Figure 22 : Pourcentage de chaque type de décisions – Afghanistan 2005-2011.....	557
Figure 23 : Nombre absolu de décisions selon type – Algérie 2005-2011.....	558
Figure 24 : Pourcentage de chaque type de décisions – Algérie 2005-2011.....	558
Figure 25 : Nombre absolu de décisions selon type – Arménie 2005-2011	559
Figure 26 : Pourcentage de chaque type de décisions – Arménie 2005-2011	559
Figure 27 : Nombre absolu de décisions selon type – Irak 2005-2011.....	560
Figure 28 : Pourcentage de chaque type de décisions – Irak 2005-2011	560
Figure 29 : Nombre absolu de décisions selon type – Iran 2005-2011.....	561
Figure 30 : Pourcentage de chaque type de décisions – Iran 2005-2011.....	561
Figure 31 : Nombre absolu de décisions selon type – Nigéria 2005-2011.....	562
Figure 32 : Pourcentage de chaque type de décisions – Nigéria 2005-2011.....	562
Figure 33 : Nombre absolu de décisions selon type – RDC 2005-2011	563
Figure 34 : Pourcentage de chaque type de décisions – RDC 2005-2011.....	563
Figure 35 : Nombre absolu de décisions selon type – Russie 2005-2011.....	564
Figure 36 : Pourcentage de chaque type de décisions – Russie 2005-2011	564
Figure 37 : Nombre absolu de décisions selon type – Serbie (et M.) 2005-2011.....	565
Figure 38 : Pourcentage de chaque type de décisions – Serbie (et M.) 2005-2011	565
Figure 39 : Nombre absolu de décisions selon type – Sri Lanka 2005-2011.....	566
Figure 40 : Pourcentage de chaque type de décisions – Sri Lanka 2005-2011.....	566
Figure 41 : Nombre absolu de décisions selon type – Syrie 2005-2011	567
Figure 42 : Pourcentage de chaque type de décisions – Syrie 2005-2011	567
Figure 43 : Nombre absolu de décisions selon type – Turquie 2005-2011.....	568
Figure 44 : Pourcentage de chaque type de décisions – Turquie 2005-2011.....	568
Figure 45 : Capture d'écran Atlas.ti.....	573
Figure 46 : Capture d'écran Atlas.ti.....	573
Figure 47 : Capture d'écran Atlas.ti.....	574

GLOSSAIRE

Français	Allemand	Définition
Accord	Anerkennung	Réponse positive à une demande d’asile donnant droit à un statut de protection internationale.
Agent instructeur	Sachbearbeiter/ Entscheider	Agent administratif chargé de l’instruction des demandes d’asile, comprenant l’entretien institutionnel et la production d’une (proposition de) décision.
Bénéficiaire de la protection subsidiaire	Subsidiär Schutzberechtigter	Personne qui s’est vue reconnaître la protection subsidiaire en première ou seconde instance de la procédure d’asile.
Champ de protection	Schutzbereich	Ensemble des cas auxquels s’applique le droit d’asile.
Convention de Dublin/ Règlement Dublin II	Dubliner Abkommen I & II	La Convention de Dublin entre en vigueur en 1997 ; elle instaure un mécanisme permettant de déterminer l’État membre responsable pour le traitement d’une demande d’asile ; elle est complétée en 2003 par le règlement européen Dublin II dont la principale nouveauté est la création du système Eurodac [voir : chapitre 4.2.1 et 9.1.3].
Demandeur d’asile	Asylbewerber	Personne sollicitant la protection internationale auprès d’un pays donné en y déposant un dossier de demande et en parcourant la procédure administrative et juridique prévue par les autorités. La personne est désignée ainsi à partir du dépôt du dossier jusqu’à la prononciation d’une décision définitive à son égard [voir : page 68].

Français	Allemand	Définition
Dispositif d'asile	Asyl dispositiv	Désigne l'ensemble des institutions administratives, juridiques et associatives ainsi que des acteurs informels impliqués dans le déroulement de la procédure de demande d'asile entre lesquels se déploient des jeux de pouvoir et d'influence. Les textes officiels et les consignes plus ou moins explicites, propres aux administrations, en font également partie. L'OFPRA et le BAMF constituent les éléments centraux des dispositifs nationaux respectifs. Il faut distinguer le « dispositif d'asile national » du « dispositif d'asile européen » voire « international » [voir : chapitre 2.1.5].
Dispositif Dublin-Eurodac	Dublin-Eurodac Dispositiv	Dispositif juridique et technique permettant la mise en œuvre de la Convention et du règlement Dublin [voir : chapitre 4.2.1 et 9.1.3].
Dossier de demande d'asile	Asylantragsakte	Dossier papier et/ou numérique comprenant l'ensemble des documents relatifs à une demande d'asile et nécessaires à l'instruction de cette demande par les instances juridico-administratives.
Droit au séjour	Aufenthaltsrecht	Droit autorisant son bénéficiaire à séjourner de manière régulière sur le territoire d'un État ou d'un ensemble d'États.
Eurodac	Eurodac	Base de données biométriques dans laquelle est saisie toute personne sollicitant l'asile dans un État membre de l'UE, permettant dès lors de vérifier si un demandeur donné a déjà déposé une demande d'asile dans un autre État membre ainsi que de déterminer l'État membre responsable du traitement de sa demande [voir : chapitre 4.2.1 et 9.1.3].

Français	Allemand	Définition
Instruction d'une demande	Bearbeitung eines Asylantrags	Processus par lequel est évalué, du point de vue juridique et du point de vue de la véracité des faits, la légitimité d'une demande d'asile. L'instruction est principalement mise en œuvre par l'agent instructeur à travers l'étude du dossier écrit et l'entretien avec le demandeur. Des supérieurs hiérarchiques ou d'autres instances de contrôle peuvent y intervenir.
La/une demande d'asile	Die Asylnachfrage/ein Asylgesuch	Sollicitation formulée par un migrant à l'égard d'un pays en vue d'obtenir la protection internationale. <i>La</i> demande d'asile (par exemple : « la demande afghane ») renvoie à un ensemble de demandes formulées par un groupe de migrants. <i>Une</i> demande d'asile renvoie généralement à la demande d'une personne singulière.
Pouvoir discrétionnaire	Ermessen	Pouvoir découlant de la marge interprétative dont dispose un agent dans l'application des textes de loi et règlements aux cas particuliers [voir : page 81].
Pratique décisionnelle	Entscheidungspraxis	Évaluation ou appréciation générale de la demande d'asile par un agent, une institution ou un pays ; s'exprime avant tout à travers le taux d'accord et de rejet.
Procédure (de demande) d'asile	Asyl(antrags)verfahren	Procédure administrative que doit parcourir toute personne désireuse d'acquérir un statut de protection internationale ; procédure destinée à évaluer le bien-fondé des demandes d'asile.
Protection subsidiaire	Subsidiärer Schutz/Abschiebeverbot	Statut de protection internationale fondé sur le droit d'asile européen [voir : chapitre 4.2.2].
Réfugié	Flüchtling	Toute personne ayant quitté son pays d'origine dans la recherche d'une protection internationale. D'un point de vue juridico-administratif, le terme inclut seulement les personnes dont la demande d'asile est fondée.
Réfugié statutaire	Anerkannter Flüchtling	Bénéficiaire du statut de réfugié acquis en première ou seconde instance de la procédure d'asile.

Français	Allemand	Définition
Rejet	Ablehnung	Réponse négative à une demande d'asile susceptible d'être contestée en instance de recours.
Statut de protection internationale	Internationaler Schutzstatus	Terme générique englobant divers statuts de protection prévus par la loi nationale, européenne et internationale, principalement le statut de réfugié et la protection subsidiaire.
Statut de réfugié	Flüchtlingsstatus	Statut de protection internationale fondé sur la Convention de Genève.
Taux d'accord	Anerkennungsquote	Proportion des décisions positives sur l'ensemble des décisions produites en première instance sur une année donnée [voir : chapitre 3.2.2].
Taux de rejet	Ablehnungsquote	Proportion des décisions négatives sur l'ensemble des décisions produites en première instance sur une année donnée [voir : chapitre 3.2.2].

TERMINOLOGIE JURIDIQUE ET ADMINISTRATIVE

Terme générique	Terme français	Terme allemand	Renvoi
Agent contractuel	Agent contractuel	Tarifbeschäftigter	Ch. 5.4.1
Agent instructeur	Officier de protection instructeur	Entscheider	Ch. 5.4.1
Agent titulaire	Agent titulaire	Beamter	Ch. 5.4.1
Asile familial		Familienasyl	Ch. 4.1.2
Bénéfice du doute	Bénéfice du doute	Unschuldsvermutung/ im Zweifel für den Angeklagten	P. 354
Bloc de texte		Textbaustein	P. 264
Bureau excentré		Außenstelle	Ch. 5.3.1
Compromis de l'asile		Asylkompromiss	Ch. 4.1.2
Compte rendu d'entretien	Compte rendu d'entretien	Anhörungsprotokoll	Ch. 4.3.1 et 4.3.2
Conseil du personnel		Personalrat	P. 200
Consigne		Weisung	P. 180
Consigne de service		Dienstanweisung	P. 192
Contrôleur de qualité		Qualitätsförderer/ Qualitätssicherer	P. 200 et ch. 6.3.3
Convocation	Convocation	Ladung	
Décision	Décision	Bescheid	
Délégué spécial		Sonderbeauftragter	P. 260
Demande de réexamen	Demande de réexamen	Folgeantrag	Ch. 4.3.1 et 4.3.2
Directeur de bureau excentré		Außenstellenleiter	Ch. 5.3.1 et 5.3.4
Directeur de groupe		Gruppenleiter	Ch. 5.3.1
Directeur de service		Referatsleiter	Ch. 5.3.1
Division	Division	Abteilung	Ch. 5.3.1
Doctrine	Doctrine	Weisung/Leitsatz	P. 180 et 201, ch. 7.3.2
Droit au séjour à durée illimitée		Niederlassungserlaubnis	Ch. 4.1.2
Droit au séjour à durée limitée		Aufenthaltserlaubnis	Ch. 4.1.2
Entretien (institutionnel)	Entretien	Anhörung	Ch. 4.3.1, 4.3.2 et 7.1.1
Épreuve/estimation de véracité/de crédibilité	Établissement des faits	Glaubwürdigkeitsprüfung/ Glaubhaftigkeitsprüfung	P. 297 et 482, ch. 7.2.2
Établissement de premier accueil		Erstaufnahmeeinrichtung	P. 159
Exclusion (du statut de réfugié)	Exclusion du statut de réfugié	Ausschluss vom Asylstatus	P. 313

Terme générique	Terme français	Terme allemand	Renvoi
Interdiction d'expulsion/obstacle à l'expulsion		Abschiebeverbot/ Abschiebehindernis	Ch. 4.1.2
Intime conviction	Intime conviction	Überzeugungsgewissheit	P. 331
Lignes directrices (PO)		(HKL)-Leitsätze	P. 201
Loi de transposition de directives		Richtlinienumsetzungsgesetz	Ch. 4.1.2
Loi sur l'immigration		Zuwanderungsgesetz	Ch. 4.1.2
Loi sur le séjour		Aufenthaltsgesetz	Ch. 4.1.2
Loi sur les étrangers		Ausländergesetz	Ch. 4.1.2
Loi sur les prestations assurées aux demandeurs d'asile		Asylbewerberleistungsgesetz	Ch. 4.1.2
Loi sur les procédures de demande d'asile		Asylverfahrensgesetz	Ch. 4.1.2
Mineurs isolés		Unbegleitete Minderjährige	Ch. 4.1.1 et 4.1.2
Mission spéciale		Sonderbeauftragung	P. 260
Pays d'origine	Pays d'origine	Herkunftsland	
Persécution de groupe		Gruppenverfolgung	P. 180
Procédure de (vérification de) révocation		Widerruf(prüf)verfahren	Ch. 4.1.2
Procédure prioritaire	Procédure prioritaire	Eilverfahren	Ch. 4.3.1 et 4.3.3
Protection familiale contre l'expulsion		Familienabschiebeschutz	Ch. 4.1.2
Reconnaissance au titre de l'asile		Asylberechtigung/ Asylanerkennung	Ch. 4.1.2
Reconnaissance comme réfugié		Flüchtlingsanerkennung/ Anerkennung als Flüchtling	Ch. 4.1.2
Révocation	Révocation	Widerruf	Ch. 4.1.2
Section	Section	Referat	Ch. 5.3.1
Services d'appui	Divisions/services d'appui	Fachreferate	Ch. 5.3.1
Soumis à la consigne		Weisungsgebunden	P. 200
Soumission à la consigne		Weisungsgebundenheit	P. 200
Supérieur hiérarchique	Chef de section	Qualitätsförderer/ Außenstellenleiter	Ch. 5.3.1 et 5.3.4

TABLEAU DES SIGLES

Sigle	Correspondance	Traduction française
ARYM	Ancienne république yougoslave de Macédoine	
BAFL	Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (avant 2005)	Office fédéral pour la reconnaissance des réfugiés étrangers
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (depuis 2005)	Office fédéral de la migration et des réfugiés
CADA	Centre d'accueil de demandeurs d'asile	
CAF	Caisse des allocations familiales	
CEDH	Convention/cour européenne des droits de l'homme	
CNDA	Cour nationale du droit d'asile	
CRR	Commission du recours des réfugiés	
DAJ	Division des affaires juridiques	
DIDR	Division de la documentation et de la recherche	
EAC	European Asylum Curriculum	Curriculum européen en matière d'asile
EASO	European Asylum Support Office	Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAMA)
ECS	European Country of Origin Sponsorship	Programme de coopération en matière d'information sur les pays d'origine
G-DISC	General Directors' Immigration Service Conference	Conférence des directeurs généraux des services d'immigration
HCR	Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés	
MIINDS	Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire	
NPM	New public management	Nouveau management public
OFPRA	Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides	
OIR	Organisation internationale pour les réfugiés	
OP	Officier de protection	
OQTF	Obligation de quitter le territoire français	
PO/HKL	Pays d'origine/Herkunftsland	
PP	Procédure prioritaire	
PS	Protection subsidiaire	
RDC	République démocratique du Congo	

1. INTRODUCTION GENERALE

1.1. L'ASILE A SA JUSTE MESURE

Si le « siècle des réfugiés », nom que l'on a souvent donné au XX^e siècle¹, est révolu depuis une décennie, ce n'est pas pour autant que la problématique de l'asile a été déchuée de son importance sociopolitique. Certes, la situation exceptionnelle face à laquelle se sont trouvés un certain nombre de pays européens, à partir des années 1980, en raison d'un accroissement soudain et radical du nombre de demandes d'asile semble désormais maîtrisée. Les conflits sociopolitiques engendrés par cette situation se sont atténués. Cependant, ce que l'on considère généralement comme le « problème » de la demande d'asile et, plus largement, des migrations internationales, continue à occuper le devant de la scène politico-médiatique. L'image du continent Européen comme la destination numéro un des mouvements migratoires est tenace et tend à dominer l'opinion publique. Si cette vision du phénomène migratoire focalisée sur l'Europe semble largement induite par la manière dont les médias abordent la question, les scientifiques travaillant sur ledit phénomène s'efforcent à en dessiner une image plus réaliste en attirant l'attention sur un certain nombre de faits empiriques banals mais souvent ignorés.

Pour donner quelques repères notamment quantitatifs et par là même offrir au lecteur un aperçu de l'ampleur du phénomène des migrations forcées à l'échelle mondiale, les rapports statistiques de l'UNHCR sont de la plus grande utilité². Soulignons tout d'abord que la majorité des déplacements migratoires forcés se passe en dehors du territoire européen. À côté du nombre important de personnes déplacées au sein de leur pays d'origine, les demandeurs d'asile (en cours de procédure) et réfugiés (bénéficiant d'un statut de protection internationale) ont la particularité de se trouver à l'extérieur du pays dont ils ont la nationalité. Un autre sous-ensemble de personnes est considéré comme « apatride » dans la mesure où aucun pays ne les reconnaît comme leurs citoyens. Les statistiques de l'UNHCR montrent que « la plupart des réfugiés préfèrent rester dans leur région d'origine plutôt que de chercher refuge ailleurs »³ et fuient donc vers des pays voisins. En 2010, les dix pays accueillant le plus de réfugiés sont, en ordre décroissant, le Pakistan (hébergeant au total 1 900 600 réfugiés), l'Iran, la Syrie, l'Allemagne, la Jordanie, le Kenya, le Tchad, la Chine, les États-Unis et le Royaume-Uni. Pour estimer « l'impact relatif de l'accueil des réfugiés », l'UNHCR pondère l'effectif de la population hébergée par le revenu moyen d'un pays⁴ et conclut que « les 20 pays affichant le plus grand nombre de réfugiés par dollar de PIB par

¹ Voir par exemple : Nuscheler, F. (2006), « Globalisierung und ihre Folgen : Gerät die Welt in Bewegung ? », In : *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*, Butterwegge, C. & Hentges, G. (Eds.), Wiesbaden : Verlag für Sozialwissenschaften, p. 24.

² UNHCR, *L'Agence des Nations Unis pour les réfugiés* [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.unhcr.fr>>.

³ UNHCR (2011b), *Tendances mondiales 2010*, Genève, p. 11.

⁴ Selon le calcul de l'UNHCR, celui-ci est calculé en fonction du produit intérieur brut à parité de pouvoir d'achat par habitant.

habitant sont tous des pays en développement »⁵. Les cinq premiers pays sont le Pakistan, la RDC, le Kenya, le Tchad et la Syrie.

Bien que largement dépassés par les pays en développement en termes d'accueil des réfugiés, plusieurs pays industrialisés et européens figurent sur la liste des principaux pays de destination des demandeurs. L'Afrique du Sud, ayant été en 2010 pour la troisième année consécutive à la tête de cette liste (180 600 nouvelles demandes, l'immense majorité d'entre elles issues du Zimbabwe), est suivie (en ordre décroissant) par les États-Unis (54 300), la France (48 100), l'Allemagne (41 300), la Suède, l'Équateur, la Malaisie, le Canada, le Royaume-Uni, la Belgique. Bien que la demande en France et en Allemagne soit actuellement en train de progresser, elle reste très loin des niveaux atteints par l'Afrique du Sud ou encore par l'Allemagne au début des années 1990 (plus de 400 000 demandes). Quant à la provenance des demandeurs d'asile, le plus grand nombre parmi eux venait, en 2010, du Zimbabwe, de la Somalie, de la RDC, de l'Afghanistan, de la Colombie, de la Serbie (et du Kosovo) et du Myanmar⁶. Il faut garder à l'esprit que seule une partie des personnes désireuses de s'exiler en Europe parvient à se déplacer jusqu'aux frontières de l'espace Schengen et, ce qui est encore plus difficile, à gagner son territoire. Ces migrants ne sont généralement pas issus des milieux les plus défavorisés car la réalisation d'un projet migratoire requiert un minimum de ressources matérielles. L'image récurrente selon laquelle les populations défavorisées du monde entier se précipiteraient vers le continent européen n'est donc pas pertinente par rapport à la réalité des migrations forcées à travers le globe. Elle doit être relativisée en replaçant la problématique de la demande d'asile en Europe dans son contexte global.

On peut dès lors se demander pourquoi le groupe de pays *recevant* le plus de demandes d'asile ne se recoupe pas avec le groupe de pays *accueillant* le plus de réfugiés ; bien qu'ils fassent l'objet d'une plus forte demande, les pays industrialisés accueillent moins de réfugiés que de nombreux pays en développement. La réponse à cette question doit être cherchée dans les pratiques d'admission des pays destinataires, dans leur disposition plus ou moins grande à accorder l'asile à ceux qui le demandent. Nous voilà au cœur de ce travail de recherche. Jetons d'abord un œil sur la demande d'asile et l'accueil des réfugiés dans les pays occidentaux, et plus particulièrement dans ceux d'Europe : dans les premiers, et à plus forte raison dans les seconds, la demande d'asile a récemment (2009-2010) décliné⁷. Parmi les 44 pays que l'UNHCR compte parmi le groupe des pays industrialisés⁸, les États-Unis reçoivent depuis cinq ans le plus de demandes d'asile. Ils sont suivis par la France et par l'Allemagne dont la position au sein des 15 principaux pays de destination (parmi les 44 pays industrialisés) a davantage varié [voir : annexe 1, figure 13].

⁵ UNHCR (2011b), *op. cit.*, p. 12.

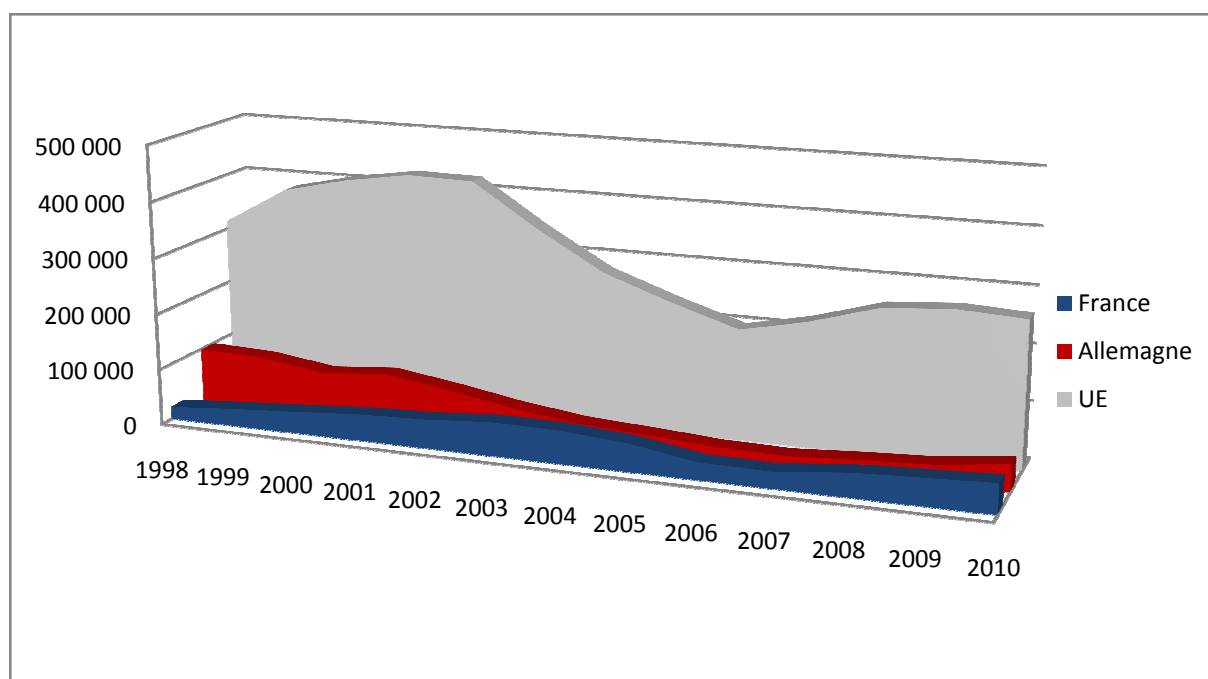
⁶ *Ibid*, p. 26.

⁷ UNHCR (2011a), *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010*, Genève, p. 3.

⁸ Les 27 États membres de l'UE et l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'Islande, le Liechtenstein, le Monténégro, la Norvège, la Serbie (y compris le Kosovo), la Suisse, l'ARYM, la Turquie, l'Australie, le Canada, le Japon, la Nouvelle Zélande, la Corée, les États-Unis.

Au sein de l'UE, l'Allemagne et la France sont donc sans surprise les plus importants pays de destination, aujourd'hui comme dans le passé. Alors que la demande dans l'UE a récemment stagné voire régressé, elle progresse légèrement en Allemagne et en France.

FIGURE 1 : ÉVOLUTION DE LA DEMANDE DANS L'UE (27 PAYS) DEPUIS 1998⁹



J'ai pris comme objet de recherche l'évolution de la demande d'asile en Allemagne et en France, en attachant une importance particulière aux pratiques d'admission des instances de détermination du statut de réfugié dans les deux pays. Ce focus local n'a cependant de sens qu'en gardant à l'esprit l'ampleur globale de la problématique de l'asile. Finalement, l'épaisseur historique de cette dernière mérite également d'être rappelée : le XX^e siècle a été désigné comme « siècle des réfugiés » non seulement par la venue massive de réfugiés du monde entier vers le territoire européen, mais aussi et surtout parce qu'il a été marqué par d'importants mouvements d'exode de citoyens européens fuyant des régimes dictatoriaux. La Convention de Genève¹⁰ relative au statut de réfugié marque donc un moment charnière : de nombreux États européens, comme notamment l'Allemagne mais aussi la France, se sont transformés de pays *émetteur* en pays *receveur* de réfugiés.

1.2. INSCRIPTION DU SUJET DE RECHERCHE AU SEIN DU DEBAT SCIENTIFIQUE ET POLITIQUE

Depuis que l'Europe de l'Ouest a cessé d'être terre d'exil pour devenir terre d'asile, les chercheurs de diverses disciplines scientifiques ont commencé à porter un intérêt renforcé à

⁹ Source : Eurostat, *Votre clé d'accès à la Statistique européenne* [en ligne]. Disponible sur : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database (consulté le 16 avril 2012).

¹⁰ Convention de Genève du 28 juillet 1951.

la problématique de la migration forcée. Les historiens ont retracé l'émergence de la pratique consistant à donner asile à des personnes persécutées ou menacées, les ethnologues et anthropologues se sont intéressés aux déplacements forcés de populations, les psychologues ont étudié les conséquences du déracinement et les troubles psychologiques susceptibles d'être induits par des expériences traumatisantes, les juristes ont analysé le cadre légal national et international qui s'est progressivement formé autour du principe de l'asile et les politologues ont mis en lumière l'évolution de la prise en charge politique de la question de l'asile. Les sociologues ont souvent abordé la thématique de l'asile du point de vue des migrants : ils se sont interrogés sur leurs motivations à migrer, leur parcours, leurs stratégies et leur vécu migratoire. Dans la mesure où la migration et la demande d'asile sont devenues des préoccupations publiques dans les pays de destination occidentaux, les sociologues ont également pris en compte le versant politique, juridique et administratif de la thématique. Deux perspectives inverses sur l'asile semblent donc se profiler : une première mettant les exilés, les réfugiés et les demandeurs d'asile au centre de ses préoccupations et une seconde privilégiant l'étude des organisations et institutions les prenant en charge. Certains travaux scientifiques se concentrent sur l'une ou l'autre de ces deux perspectives, d'autres essayent de les prendre en compte conjointement. La perspective institutionnelle fut pendant longtemps principalement investie par les sciences juridiques et politiques alors que l'anthropologie, l'ethnologie et la sociologie privilégiaient la perspective des migrants. L'un des objectifs des investigations de la problématique de l'asile « par le bas » était certainement de recueillir la parole de ceux qui ne sont pas en mesure de s'exprimer publiquement, de « donner une voix à ceux qui n'en ont pas ». Désormais, de nombreux chercheurs en sciences sociales estiment qu'une prise en compte de la perspective opposée est indispensable pour une compréhension complète du phénomène et un décryptage des mécanismes administratifs et bureaucratiques régissant l'admission au séjour des étrangers.

Dans leur étude du fait migratoire, les sociologues utilisent souvent la même différenciation que le discours politique et juridique opère traditionnellement entre la migration dite « économique » et celle dite « politique ». Par les scientifiques comme par les administratifs, les mouvements migratoires sont avant tout distingués en fonction des *motifs* qui les sous-tendent. « On a coutume de dresser des typologies des flux migratoires selon leurs buts, en séparant les migrations de travail, les migrations familiales, les migrations d'études et les mouvements de réfugiés, selon leur caractère volontaire ou forcé »¹¹, précise C. Wihtol de Wenden. En effet, les dispositifs politico-juridiques des pays de destination prévoient un traitement différentiel des candidats à l'immigration de travail, d'étude, de famille et des migrants ayant été contraints à quitter leur pays d'origine en raison d'une persécution politique ou d'une autre forme de menace grave. Dans la réalité des déplacements de populations, la frontière entre migration politique et économique, voire même écologique ou familiale tend cependant à se brouiller. Ainsi, C. Wihtol de Wenden poursuit : « Mais on

¹¹ Wihtol de Wenden, C. (2010a), « La géographie des migrations contemporaines », *Regards croisés sur l'économie*, 2/8, p. 50.

assiste actuellement à un glissement des catégories de migrants, qui empruntent plusieurs profils au cours de leur vie et qui appartiennent à plusieurs profils à la fois, le migrant économique se distinguant peu du demandeur d'asile et les personnes rejoignant leur famille venant aussi pour travailler »¹². Les instances politiques et juridiques concernées par la question migratoire semblent effectivement préconiser une approche de plus en plus globale et gestionnaire de l'immigration – et donc à relativiser la place particulière qui était pendant longtemps attribuée à l'asile parmi les diverses formes d'immigration. Cette évolution est souvent dénoncée par des chercheurs qui voient la distinction entre immigration et asile comme un garant de la sauvegarde du droit d'asile. Ainsi, Alain Morice et Claire Rodier¹³ pointent le caractère problématique de l'amalgame entre les deux catégories de migrants : assimiler les réfugiés à des migrants veut dire appliquer aux réfugiés la même suspicion qui est la règle face aux migrants. Finalement, on risquerait de dénier aux réfugiés les particularités qui leur donnent un droit absolu à la protection internationale et donc au séjour dans le pays d'accueil. Mais d'un autre côté, les deux auteurs mettent en garde contre le risque d'établir une « cotation des souffrances », une « hiérarchie macabre » légitimant l'abandon de personnes dont l'urgence existentielle ne serait pas de nature politique mais économique. La présente recherche considère la problématique de l'asile du point de vue des institutions nationales prenant en charge son traitement administratif et juridique. Dans la mesure où ce traitement est construit sur le clivage entre migration « économique » et « politique », cette recherche l'est donc, inévitablement, aussi. En France et en Allemagne, l'admission au titre de l'asile est prise en charge par des institutions spécialisées dont l'étude constitue le cœur de ce travail. Les résultats de l'enquête empirique amèneront cependant à remettre en cause la légitimité scientifique, politique et morale de la scission entre immigration et asile¹⁴. Étant donné l'objet de cette recherche, à savoir le dispositif juridico-administratif allemand, français et européen, sa problématique se trouve à l'intersection de différents champs scientifiques et sociologiques. Bien qu'elle s'inscrive volontiers dans le champ scientifique de la sociologie, et plus précisément de la sociologie des migrations, elle se nourrit à d'autres champs sociologiques et scientifiques dont les écrits présentent un intérêt indéniable.

La présente recherche vient donc nourrir la réflexion sociologique sur les migrations et plus particulièrement sur la gestion bureaucratique des mouvements migratoires par les pays de destination occidentaux. Le discours produit par les chercheurs à propos de la problématique des migrations et de l'asile s'inscrit dans un champ thématique qui est par

¹² *Ibid.*

¹³ Morice, A. & Rodier, C. (2005), « Classer-trier migrants et réfugiés : des distinctions qui font mal », *Hommes et libertés – Revue de la ligue des droits de l'homme*, 129 : pp. 58-61. Cet article a été mis en ligne par le Réseau Terra (« Recueil Alexandries »). Je citerai désormais la version numérique de cet article qui ne contient pas de pagination.

¹⁴ De nombreux auteurs ont déjà remis en cause cette scission. Voir par exemple : Decourcelle, A. & Julinet, S. (2000), *Que reste-t-il du droit d'asile ?*, Paris : L'esprit frappeur / Fassin, D.; Morice, A. & Quiminal, C. (1997), *Les lois de l'inhospitalité. Les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans-papiers*, Paris : La Découverte / Wihtol de Wenden, C. (1993), « Migrations et droits de l'homme en Europe », *Études internationales*, 24/1 : pp. 163-176.

ailleurs très investi par le débat public et traversé par de fortes oppositions et tensions politiques. Les chercheurs s'aventurant sur ce champ sont donc facilement pris à partie dans le débat, ce pourquoi le contrôle scientifique de soi-même, pour paraphraser Max Weber, semble particulièrement requis. Dans la mesure où les connaissances produites par la sociologie ont en partie pour vocation de servir de base solide à l'élaboration de mesures politiques raisonnables, efficaces et sensées, il est absolument essentiel que leur production ne soit pas conditionnée par un projet politique particulier, une orientation idéologique ou des idées préconçues concernant la thématique abordée. Favorisé par la forte polarisation du débat entourant la question de l'immigration et de l'asile, nombre d'écrits réalisés dans ce domaine ne peuvent plus être considérés comme simplement « critiques » mais relèvent de ce que Claude Grignon nomme la « sociologie édifiante » : « la sociologie critique cède à cette dérive édifiante toutes les fois qu'elle se met au service et à la disposition d'une orthodoxie qui prétend détenir et apporter un principe unique et ultime d'explication de la 'société' ou de 'l'histoire', qui tient lieu de théorie scientifique et qui en usurpe les fonctions et les privilèges. C'est le cas des doctrines qui prétendent servir les causes auxquelles elles sont liées, naguère cause du peuple ou du prolétariat, maintenant cause des femmes ou de la nature »¹⁵. La cause des réfugiés ou immigrés constituerait ici une autre de ces causes auxquelles la pensée sociologie peut être tentée de se soumettre. Les chercheurs semblent parfois vouloir prendre la défense des immigrés, exilés, réfugiés et demandeurs d'asile qui sont en effet fréquemment attaqués par le discours politique et institutionnel, ou encore stigmatisés par l'opinion publique.

La production d'un savoir destiné à contrer les préjugés et le discrédit dont sont frappés certaines populations marginales ou vulnérables relève d'une tradition de la discipline sociologique. Alors que l'idée initiale de faire émerger une connaissance plus exacte car plus approfondie sur des populations dont l'exclusion même est à l'origine des préjugés et stigmates me semble tout à fait pertinente et louable, un parti pris pur et simple *en faveur* des populations concernées met cependant en péril la validité des résultats scientifiques. « La détermination du vrai et du faux, qui est le seul but de la recherche scientifique, doit alors s'incliner devant la détermination intéressée du juste et de l'injuste, qui a pris son apparence. À force de 'sympathiser' avec les groupes qu'il étudie et avec leur 'culture', le sociologue finit par épouser leurs intérêts et par partager leurs croyances, à reprendre à son compte les rationalisations que lui prodiguent les 'théories indigènes' »¹⁶, remarque de manière perspicace C. Grignon. En sociologie comme dans tout autre domaine requérant un regard objectif de la part de l'observateur ou bien de l'évaluateur, une trop grande sympathie ou antipathie à l'égard des acteurs observés est susceptible de distordre l'analyse, d'orienter l'interprétation et finalement de fausser les résultats de l'investigation. Bien évidemment ceci ne veut pas dire qu'un chercheur doit être neutre face à son objet d'étude. Une parfaite neutralité, une absence d'opinion personnelle et de ressenti subjectif de sa part à l'égard de la problématique traitée est aussi peu possible que souhaitable. Selon

¹⁵ Grignon, C. (2000), « L'enquête sociologique, la critique sociale et l'expertise politique », *Revue européenne des sciences sociales*, « XVIII/118, p. 106/107.

¹⁶ *Ibid.*, p. 107.

C. Grignon, la tradition et la souveraineté critique de la sociologie fondent non seulement son caractère propre et sa vocation mais constituent également un enjeu¹⁷. Alors que l'impulsion scientifique du sociologue prend souvent racine dans la critique sociale, son métier de chercheur requiert une mise entre parenthèses et une émancipation intellectuelle de ses présupposés et opinions dans le cadre du travail de recherche.

Selon les critères scientifiques, toute entreprise de recherche doit répondre à deux exigences centrales : elle doit produire un savoir nouveau, inédit (exigence d'originalité) et elle doit approcher son sujet d'étude de manière objective, en excluant de la réflexion toute opinion ou avis personnel (exigence d'objectivité). Dans ce chapitre introductif, il s'agira de présenter l'apport de cette thèse par rapport aux recherches déjà existantes en portant un regard critique sur ces dernières. Avant de m'intéresser aux travaux scientifiques dont la problématique est la plus proche de la mienne, à savoir la gestion administrative de la demande d'asile par des institutions nationales, je propose au lecteur un rapide tour d'horizon de la littérature portant sur le champ thématique englobant immigration, asile et administration. En passant par les travaux sur le contexte international et européen des politiques d'asile, il s'agira de progressivement resserrer la focale sur ceux consacrés à la gestion administrative de l'asile à un niveau national.

1.3. IMMIGRATION, ASILE, ADMINISTRATION : UN ETAT DE L'ART

Bon nombre de chercheurs se sont récemment livrés à une analyse des évolutions politiques et juridiques mises en œuvre au niveau européen et qui se répercutent au niveau national des États membres de l'UE. Dans deux articles apparus successivement en 2004¹⁸ et 2005¹⁹, Eric Neumayer présente une analyse statistique de l'attractivité relative des divers pays de destination européens ainsi que des déterminants et variations des taux d'accord pratiqués par les États membres. Il constate que le nombre de demandes d'asile augmente avec la richesse économique des pays de destination et qu'un taux de reconnaissance élevé dans une année donnée tend à augmenter le nombre de demandes de l'année suivante. Au-delà, les choix du pays de destination opérés par les demandeurs d'asile dépendent de facteurs sur lesquels ces derniers n'ont quasiment aucune emprise, comme par exemple la langue, la proximité géographique, la présence d'une communauté de compatriotes, les effets des réseaux de passeurs ou bien l'histoire coloniale. E. Neumayer conclut que le nombre de demandes d'asile n'est que très partiellement maîtrisable par les pays de destination. Dans un second article, il ajoute le constat d'une importante variabilité et d'un manque de convergence des taux de reconnaissance des États membres de l'UE. Il observe malgré tout certaines constantes dans les pratiques décisionnelles de ces derniers : les demandes d'asile issues de pays caractérisés par une grande instabilité politique, par la guerre et par des

¹⁷ *Ibid.*, p. 105/106.

¹⁸ Neumayer, E. (2004), « Asylum destination choice. What makes some west European countries more attractive than others ? », *European Union Politics*, 5/2 : pp. 155-180.

¹⁹ Neumayer, E. (2005), « Asylum recognition rates in Western Europe. Their determinants, variations, and lack of convergence », *Journal of Conflict Resolution*, 49 : pp. 43-66.

violations des droits de l'homme obtiennent des taux d'accord plus élevés alors que la pauvreté économique d'un pays d'origine tend à diminuer le taux d'accord. Deux objectifs centraux du processus d'harmonisation européenne sont premièrement une répartition plus homogène du nombre de demandes d'asile au travers du territoire européen, et deuxièmement un nivellement des taux d'accord pratiqués par les États membres, le second étant censé favoriser le premier.

La nécessité d'une communautarisation des politiques d'immigration et d'asile est une conséquence du principe de libre circulation au sein de l'espace Schengen et poursuit entre autres l'objectif d'une répartition plus juste de la « charge » en termes de demandes d'asile²⁰. Surtout des pays comme l'Allemagne ou la Suède qui ont, durant les années 1990, reçu un nombre très important de demandes d'asile, semblent voir l'harmonisation principalement comme un moyen d'assurer un partage plus équitable du « fardeau » (« *burden-sharing* »)²¹. La volonté d'harmoniser les politiques d'immigration et d'asile au sein de l'espace de libre circulation est accompagnée par celle de sécuriser et contrôler fermement les frontières extérieures de celui-ci. Daphné Bouteillet-Paquet constate que « les pays d'Europe centrale conservent avant tout une fonction de cordon sécuritaire, et leur capacité à contrôler les flux migratoires est une condition essentielle de leur adhésion »²². Par conséquent, le chercheur aurait, selon Virginie Guiraudon, parfois « l'impression que ce que 'ces' acteurs nomment 'politiques d'immigration' sont surtout les politiques de contrôle aux frontières extérieures de l'Union européenne, politiques qui empêchent la venue des demandeurs d'asile et tentent de filtrer les migrants indésirables très en amont de la frontière [communautaire] »²³. On peut donc « craindre que l'esprit sécuritaire domine sur la volonté d'harmoniser les politiques migratoires entre les États »²⁴, comme le souligne Catherine Wihtol de Wenden. La prépondérance de considérations sécuritaires dans le débat européen autour des politiques migratoires et l'orientation progressive de celles-ci vers une « externalisation de l'asile » sont unanimement constatées par la communauté scientifique²⁵. De la même manière, l'immense majorité des chercheurs s'accorde pour dire que les politiques d'immigration et d'asile de l'UE et de ses différents États membres auraient, durant les dernières deux décennies, évolué dans un sens exclusivement restrictif. Selon Anicet Le Pors, l'externalisation de l'asile mène à une déresponsabilisation des États ; Heaven Crawley affirme que l'Europe serait aujourd'hui

²⁰ Voir par exemple : Carlier, J.-Y. (2004), « Introduction : le développement d'une politique commune en matière d'asile », In : *L'émergence d'une politique européenne d'asile*, De Sousa, C.D.U. & De Bruycker, P. (Eds.), Bruxelles : Bruylant / Éditions de l'ULB, pp. 1-14.

²¹ Voir à ce propos : Schuster, L. (2001), « A Comparative Analysis of the Asylum Policy of Seven European Governments », *Journal of Refugee Studies*, 13/01 : pp. 118-132.

²² Bouteillet-Paquet, D. (2001), *L'Europe et le droit d'asile : la politique d'asile européenne et ses conséquences sur les pays d'Europe centrale*, Paris : L'Harmattan, p. 265.

²³ Guiraudon, V. (2010), « Les effets de l'eupéanisation des politiques d'immigration et d'asile », *Politiques européennes*, 31, p. 11.

²⁴ Wihtol de Wenden, C. (2009b), « L'Europe, un continent d'immigration malgré lui », *Études*, 3/410, p. 317.

²⁵ Voir par exemple : Le Pors, A. (2005), *Le droit d'asile*, Paris : PUF / Nayer, A. (1990), « La communauté européenne et les réfugiés », *Revue belge de droit international*, 22/1, pp. 133-149 / Wihtol de Wenden, C. (2010), « Vers une externalisation de l'asile », *Projet*, 7/HS 01 : pp. 25-30.

plutôt une forteresse qu'un refuge²⁶ et D. Bouteillet-Paquet pense que « la concertation européenne s'est essentiellement traduite par le développement d'un arsenal juridique défensif »²⁷. Le processus d'harmonisation aurait donc déçu les espoirs de ceux qui pensaient qu'il allait mener à une élévation des standards et des politiques plus généreuses envers les réfugiés. En réalité, ils auraient plutôt subi l'effet d'un abaissement des normes de protection vers le dénominateur commun le plus bas (« *race to the bottom effect* »)²⁸. Thomas Spijkerboer ajoute que la création de la directive dite « qualification »²⁹ et, allant de paire, celle de la protection subsidiaire, n'auraient pas été nécessaire si les dispositions légales prévues par la Convention de Genève n'avaient pas été préalablement démantelées par une interprétation de plus en plus restrictive³⁰.

Si T. Spijkerboer suppose dans cette remarque que les directives européennes constituent un retour vers une définition plus large du groupe des personnes susceptibles de prétendre à une protection internationale, ce type de constat reste l'exception dans la littérature scientifique. Cette dernière déplore avant tout la restrictivité croissante des politiques d'asile en Europe et l'hostilité envers les réfugiés qu'elle exprime. Kay Hailbronner, juriste allemand spécialisé dans le droit des étrangers et de l'asile européen, est l'un des rares à soutenir que la « directive qualification » a augmenté les chances d'obtenir un droit au séjour. Dans un rapport évaluant la transposition de cette directive³¹, il conclut qu'elle n'aurait pas entraîné un abaissement des normes de protection tel que le craignaient certains. Au contraire, la situation des demandeurs d'asile se serait globalement améliorée, notamment par l'introduction de la protection subsidiaire. Les États membres auraient souvent conservé des dispositions nationales plus favorables que celles prévues par la directive. Bien que K. Hailbronner juge une clarification des critères d'éligibilité et l'interprétation de la directive souhaitable, il admet qu'un certain degré d'harmonisation a pu être atteint grâce aux nouvelles dispositions légales européennes. T. Spijkerboer a certainement raison de souligner qu'il s'agit ici d'une « réinvention de la roue » rendue nécessaire par le démantèlement préalable des outils juridiques prévus par la Convention de Genève. En effet, le constat d'une évolution largement restrictive du droit d'asile en Europe durant les dernières décennies ne peut raisonnablement être remis en cause et mérite d'être accompagné d'une ferme critique de cette politique défensive irrespectueuse des principes humanitaires de l'accueil des réfugiés. Néanmoins, l'exception que la directive qualification fait à cette évolution mérite d'être constatée. Interrogé à propos des

²⁶ Crawley, H. (2005), « Introduction : Europe – fortress or refuge ? », *Forced Migration Review*, 23/1 : pp. 14-16.

²⁷ Bouteillet-Paquet, D. (2001), *op. cit.*, p. 26.

²⁸ Hatton, T. (2005), « European asylum policy », *National Institute Economic Review*, 194, p. 117.

²⁹ Directive du Conseil 2004/83/CE, 29 avril 2004, *Journal officiel*, L304, 30/09/2004 [voir : chapitre 4.2].

³⁰ Spijkerboer, T. (2004), « Full circle ? The personal scope of international protection in the Geneva Convention and the draft on qualification », In : *L'émergence d'une politique européenne d'asile*, De Sousa, C.D.U. & De Bruycker, P. (Eds.), Bruxelles : Bruylant, p. 175.

³¹ Parlement européen (2008), *Normes minimales relatives aux conditions pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou à la protection internationale et contenu de ces statuts. Évaluation (résumé) de la transposition de la directive 2004 et proposition pour un Régime Européen Commun d'Asile*, briefing paper réalisé par Kay Hailbronner, Bruxelles.

conséquences de cette dernière, les trois avocats rencontrés dans le cadre de la présente recherche affirment que le champ de protection s'est effectivement trouvé (ré-) étendu grâce aux nouvelles dispositions européennes. Il semble finalement que certains chercheurs s'intéressant aux politiques d'asile en Europe sont tellement obnubilés par le constat d'une restrictivité croissante qu'ils en viennent à négliger ou à ne pas percevoir les (rares) mesures politiques allant dans un sens inverse. La (ré-) inclusion de certains cas de figures dans le champ d'application du droit d'asile a eu des conséquences notables sur le travail des professionnels en charge de la production de décisions sur les demandes. Même si nous sommes évidemment loin d'un renversement de la tendance générale allant toujours vers une multiplication des obstacles juridiques et administratifs dans le parcours des demandeurs d'asile en Europe, l'extension du champ de protection par la directive qualification ne peut et ne doit être passée sous silence.

En dehors des travaux considérant la question de l'asile au prisme de la communautarisation européenne, d'autres chercheurs privilégient des perspectives plus globales ou, au contraire, nationales. À titre d'exemple, on peut citer différents travaux : d'abord, Michel Agier privilégie une approche anthropologique et globale du phénomène des migrations forcées. Le « gouvernement humanitaire » des populations déplacées dans des camps de en dehors de l'Europe est au centre de son intérêt³². Smaïn Laacher adopte également une perspective large sur la question de l'asile, prenant en compte la trajectoire intégrale des réfugiés. Il appelle ainsi à un renversement du point de vue occidental : les personnes que nous avons l'habitude de considérer comme des *immigrés* sont aussi des *émigrés*³³. S. Castels s'efforce quant à lui de replacer le phénomène des migrations forcées dans le contexte contemporain de la mondialisation et à le rattacher aux questions cruciales posées par cette dernière, à savoir les relations Nord-Sud, les inégalités économiques extrêmes, le sous-développement, les conflits armés, la famine, les catastrophes écologiques³⁴... Dans la même lignée, on peut citer des auteurs allemands tels que Franz Nuscheler et C. Butterwegge dont les écrits sur le lien entre migrations et mondialisation seront abordés plus tard.

Les travaux de Luc Legoux permettent de faire la transition avec des approches davantage centrées sur les États nationaux et leurs dispositifs administratifs prenant en charge la population des demandeurs d'asile. S'intéressant au contexte français, L. Legoux est l'auteur du fameux ouvrage *La crise de l'asile politique en France* dans lequel il analyse l'évolution de l'accueil des réfugiés d'un point de vue statistique³⁵. D'autres de ses travaux adoptent des angles de vue plus amples en considérant la problématique de l'asile, et plus largement des

³² Agier, M. (2002), *Au bord du monde, les réfugiés*, Paris : Flammarion / Agier, M. (2006), « Le gouvernement humanitaire et la politique des réfugiés », In : *La philosophie déplacée : Autour de Jaques Rancière, Colloque de Cerisy*, Cornu, L. & Vermeren, P. (Eds.), Paris : Horlieu Éditions, pp. 411-428. Cet article a été mis en ligne par le Réseau Terra (« Recueil Alexandries »). Je citerai désormais la version numérique de cet article qui ne contient pas de pagination.

³³ Laacher, S. (2003), « L'État, la frontière et l'étranger 'indélicat' », *Revue internationale et stratégique*, 50/2, p. 124.

³⁴ Castels, S. (2003), « Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation », *Sociology*, 37/1 : pp. 13-34.

³⁵ Legoux, L. (1995), *La crise de l'asile politique en France*, Paris : Ceped.

migrations, comme un enjeu démographique central du monde contemporain. Dans une approche résolument critique des politiques françaises et européennes de l'asile, L. Legoux s'attache à démontrer que « ce sont les relations internationales et les politiques migratoires qui conditionnent l'organisation de l'asile et non les droits de l'homme »³⁶, au sein desquels le principe de l'asile est cependant profondément enraciné. Dans le sillage de ce type d'analyses on trouve, notamment dans la littérature francophone, un nombre important de travaux sociologiques plus ou moins radicalement critiques des pratiques de prise en charge de la question de l'asile. Quatre thèses de doctorat, dont deux en cours de rédaction, se sont récemment intéressées à différents aspects du dispositif d'asile³⁷ français. Dans sa thèse publiée en 2010, Carolina Kobelinsky propose une étude ethnographique de la vie dans les centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) qu'elle appréhende surtout sous l'angle de l'attente³⁸. Deux années plus tard, Estelle d'Halluin-Mabillot publie une thèse sur le processus au fil duquel les demandeurs construisent leur récit à l'aide d'acteurs associatifs et à destination de l'administration et de la justice³⁹. Karen Akoka prépare actuellement une thèse dans laquelle elle interroge l'histoire de l'OFPRA, le profil socioprofessionnel des officiers de protection et la « fabrique administrative des réfugiés »⁴⁰. Une autre thèse en cours de rédaction, celle de Khadija Noura, porte sur la construction de la crédibilité dans la demande d'asile, notamment des réfugiés provenant de l'ex-URSS.

Dans la filiation de travaux sociologiques s'intéressant à la question du pouvoir, des dispositifs administratifs et disciplinaires (Michel Foucault), de la bureaucratie (M. Weber), des institutions et des organisations (Michel Crozier et Erhard Friedberg), de multiples enquêtes sur les différentes manifestations contemporaines de ces phénomènes ont récemment vu le jour. En dehors des auteurs s'intéressant à la relation administrative et aux institutions publiques⁴¹, un certain nombre de travaux focalisent leur attention sur les

³⁶ Legoux, L. (2004), « Changements et permanences dans la protection des réfugiés », *Revue européenne des migrations internationales*, 20/2 : pp. 9-22. Cet article a été mis en ligne par *Revues.org (open edition)*. Je citerai désormais la version numérique de cet article dont la pagination ne correspond pas à celle de la version papier : Legoux, L. (2004), « Changements et permanences dans la protection des réfugiés », *Revue européenne des migrations internationales* [en ligne], 20/2, page consultée le 3 avril 2009 : <<http://remi.revues.org/961>>, p. 9.

³⁷ Pour une définition de cette expression, voir : chapitre 2.1.5 ainsi que le glossaire.

³⁸ Kobelinsky, C. (2010), *L'accueil des demandeurs d'asile. Une ethnographie de l'attente*, Paris : Éditions du Cygne.

³⁹ D'Halluin-Mabillot, E. (2012), *Les épreuves de l'asile. Associations et réfugiés face à la politique du soupçon*, Paris : EHESS. Dans la suite du texte, je citerai le document initial de sa thèse soutenu en 2008 sous le nom *Estelle D'Halluin*. Pour parler de l'auteure, j'utiliserai donc également ce nom de famille. D'Halluin, E. (2008), *Les épreuves de l'asile. De la politique du soupçon à la reconnaissance des réfugiés* (thèse de doctorat sous la direction de D. Fassin), École des hautes études en sciences sociales – Paris.

⁴⁰ Akoka, K., *L'administration de l'asile : la fabrique du réfugié par l'OFPRA (1952-2005)* (thèse en cours sous la direction d'A. Tarrius et P. Weil), Université de Poitiers.

⁴¹ Voir par exemple : Bogumil, J. & Kissler, L. (1997), « Modernisierung des Staates – ein neuer Mix von öffentlicher Regulierung, Marktdynamik und gesellschaftlicher Teilhabe ? », In : *Modernisierung des Staates ? Staatslehre und politische Verwaltung*, Grande, E. & Prätorius, R. (Eds.), Baden-Baden : Nomos, pp. 101-114 / Dubois, V. (1999), *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris : Economica / Warin, P. (2002), *Les dépanneurs de justice. Les "petits fonctionnaires" entre qualité et équité*, Paris : L.G.D.J. / Weller, J. M. (1999), *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris : Desclée de Brouwer.

administrations qui mettent en application le droit des étrangers et les politiques d'immigration s'avèrent particulièrement intéressants. Il faut tout d'abord citer Alexis Spire dont les recherches, tant historiques que sociologiques, sur le traitement administratif de la question migratoire en France sont extrêmement roboratives pour l'appréhension de mon sujet d'étude⁴². L'intérêt de ce chercheur se cristallise autour de la problématique du pouvoir discrétionnaire⁴³ à l'œuvre dans le traitement de dossiers individuels par un agent administratif. A. Spire le conçoit comme « une marge d'appréciation pour adapter la réglementation à chaque cas singulier » qui serait donc « consubstantiel à toute activité bureaucratique »⁴⁴. La tension entre le cas particulier et la règle juridique générale que l'agent est censé appliquer constitue le point nodal de la réflexion d'A. Spire. À travers un dépouillement des archives institutionnelles, une analyse des dossiers administratifs individuels mais aussi à l'aide d'observations participantes et d'entretiens, il s'efforce de saisir la particularité du travail bureaucratique qui serait de « combiner en permanence des références implicites à des règles de droit et des routines incorporées par les agents qui les mettent en œuvre »⁴⁵. Tout en prenant en compte le poids de la règle juridique, les contraintes de l'organisation et des rapports hiérarchiques, A. Spire s'interroge sur la marge de manœuvre dont disposent les agents dans leur travail d'appréciation du cas individuel et surtout l'usage qu'ils en font. C'est ainsi que ses recherches convergent en partie avec celles de Sylvain Laurens qui portent principalement sur les fonctionnaires de niveau moyen ou supérieur travaillant dans les administrations de l'immigration. Sur la base d'une micro-analyse des dossiers archivés, S. Laurens se demande quelle est la posture adoptée par agents de l'État face à leur propre pouvoir décisionnel. Il estime qu'une étude au plus près des pratiques des agents est un moyen privilégié pour analyser l'impact du pouvoir discrétionnaire sur l'action publique⁴⁶.

Si les investigations scientifiques des auteurs précités portent bien sur l'administration de l'immigration, elles ne concernent pas explicitement celle de l'asile. Par ailleurs, la littérature sociologique comprend un certain nombre de travaux portant plus spécifiquement sur la question de l'asile mais concentrant leur attention sur les instances juridiques plutôt qu'administratives. En tant que connaisseurs « intimes » de l'instance de recours française et en tant que professionnels du droit d'asile, certains (ex-) magistrats de la CNDA (CRR avant 2009) se sont exprimés par écrit pour témoigner de leurs expériences et pour prendre position par rapport à la thématique du droit d'asile en France et en Europe. Ceci est par

⁴² Voir notamment : Spire, A. (2005), *Étrangers à la carte : l'administration de l'immigration en France, 1945-1975*, Paris : B. Grasset / Spire, A. (2008a), *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris : Raisons d'agir.

⁴³ La notion de *pouvoir discrétionnaire* sera traitée plus en profondeur dans la suite du texte [voir : chapitre 2.2.3].

⁴⁴ Spire, A. (2008a), *op. cit.*, p. 65.

⁴⁵ Spire, A. (2008b), « Histoire et ethnographie d'un sens pratique : le travail bureaucratique des agents du contrôle de l'immigration », In : *Observer le travail*, Fournier, P. & al. (Eds.), Paris : La Découverte, p. 61.

⁴⁶ Laurens, S. (2008a), « Les agents de l'État face à leur propre pouvoir. Éléments pour une micro-analyse des mots griffonnés en marge des décisions officielles », *Genèses*, 72/2, p. 28.

exemple le cas de Jean-Michel Belorgey⁴⁷, Michel Laurain⁴⁸ et Joseph Krulic⁴⁹ qui ont tous les trois publié des témoignages et essais critiques sur ladite thématique. Dans la même série, il faut citer Jérôme Valluy, bien que ce dernier soit universitaire avant d'être (ex) juge de la CRR. Dans son ouvrage *Rejets des exilés. Le grand retournement du droit de l'asile*⁵⁰, il puise dans sa (relativement courte) expérience de juge du droit d'asile pour proposer une analyse très critique du travail de la CRR et des politiques d'accueil des réfugiés de manière plus générale. Il faut donc considérer que J. Valluy a transformé *a posteriori* son activité professionnelle de juge en observation participante sur laquelle est basée sa réflexion sociologique. En effet, ses analyses et constats ne semblent pas tous dictés par les seuls intérêts de la connaissance.

Alors que les textes de référence françaises comprennent un certain nombre de témoignages de représentants de l'instance juridique étatique, ce sont, dans le contexte allemand, avant tout les avocats du droit d'asile qui prennent la parole (ou plutôt la plume). Notamment deux avocats engagés de Francfort sur Main, Reinhard Marx⁵¹ et Victor Pfaff, ont publié une panoplie d'articles participant au débat juridique autour du droit des étrangers et de l'asile en Allemagne. Dans la lignée des travaux sur la jurisprudence, il faut citer deux enquêtes sociologiques s'intéressant au travail des instances d'appel : en France, Florence Greslier s'est livrée à une étude du travail de la CRR/CNDA⁵². Son analyse est consacrée au vécu professionnel des rapporteurs de la cour et à la difficile question de « l'intime conviction » des juges du droit d'asile. L'auteure fait apparaître la place centrale occupée par la question de la crédibilité du récit et le problème de la subjectivité de l'évaluation des requêtes ainsi induite. Ces aspects caractéristiques du travail des instances juridiques de l'asile se retrouvent dans les résultats de l'enquête réalisée par l'équipe de recherche de Cécile Rousseau et Patricia Foxen dans un tribunal administratif au Canada traitant les recours en matière d'asile. Leur article aborde frontalement la question de la crédibilité et du mensonge des réfugiés tout en dénonçant le « mythe du réfugié menteur »⁵³. Enfin, les écrits de L. Schuster méritent d'être mentionnés. Dans une

⁴⁷ Belorgey, J.-M. (2007), « Le droit d'asile en perdition », *Revue Asylon(s)* [en ligne], 9/21, page consultée le 16 mai 2011 : <<http://reseau-terra.eu/article598.html>>.

⁴⁸ Laurain, M. (2002), « Les réfugiés dans le monde. Que croire, que faire ? », *Études*, 397/1 : pp. 31-42.

⁴⁹ Krulic, J. (2003), « La notion légale de réfugié et le droit d'asile en France », *La revue internationale et stratégique*, 50/2 : pp. 131-138.

⁵⁰ Valluy, J. (2009), *Rejet des exilés. Le grand retournement du droit de l'asile*, Bellecombe-en-Bauges : Éditions du Croquant.

⁵¹ Voir par exemple : Marx, R. (1981), « Grundstruktur der Asylentscheidung », *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 1 : pp. 42-46 / Marx, R. (2002), « Zur Vergemeinschaftung der asylrechtlichen Entscheidungsgrundlagen », *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 2 : pp. 43-50.

⁵² Au moment de son enquête, la CNDA s'appelait encore *Commission du recours des réfugiés*. Greslier, F. (2007), « La Commission des Recours des Réfugiés ou 'l'intime conviction' face au recul du droit d'asile en France », *Revue européenne des migrations internationales*, 23/2 : pp. 107-133. Cet article a été mis en ligne par *Revues.org (open edition)*. Je citerai désormais la version numérique de cet article dont la pagination ne correspond pas à celle de la version papier.

⁵³ Selon les deux auteurs, ce mythe serait établi et entretenu par les acteurs juridico-politiques en raison de son utilité : « il autorise à refouler de nombreux réfugiés sans remettre en question les principes de l'asile et des accords internationaux qui le balisent ». Tout en parlant d'un « mythe », C. Rousseau et P. Foxen admettent le mensonge des réfugiés comme une réalité et le comprennent comme une « stratégie [...] face aux

perspective historique et résolument interdisciplinaire, cette chercheuse élabore une réflexion sur la prise en charge politique et administrative de la question de l'asile au Royaume-Uni et en Allemagne⁵⁴. Son matériau empirique est avant tout constitué d'articles de presse mais aussi d'entretiens sociologiques menés auprès d'acteurs associatifs, institutionnels et politiques. Si l'intégralité des travaux cités jusqu'à présent ont clairement tendance à dénoncer la manière dont la question de l'asile est actuellement traitée par les pays européens, l'ouvrage *The Use and Abuse of Political Asylum in Britain and Germany* (traduction libre : « Usage et abus de l'asile politique en Grande-Bretagne et en Allemagne ») de L. Schuster ne fait pas exception à cette règle. Celui qui s'attendait à trouver derrière ce titre un pamphlet contre les « faux » réfugiés abusant du droit d'asile se trompe : ce sont en effet les gouvernements nationaux que L. Schuster dénonce comme usant et abusant du droit d'asile. Notons qu'une autre enquête comparant cette fois-ci le cas du Royaume-Uni à celui de la France est en cours de réalisation sous la direction de Robert Gibb et Anthony Good. Leur équipe de recherche s'intéresse à la « conversion des récits des demandeurs d'asile en un discours légal » et aux « problèmes de la traduction culturelle » (traduction libre de l'intitulé de l'enquête)⁵⁵. Dans ce cadre, R. Gibb a mené des entretiens au sein de l'OFPRA ainsi qu'à la CNDA. Le rapport de cette investigation n'a, à cette date, pas encore été publié.

Pour compléter la liste des travaux comparatifs, il faut mentionner le travail intéressant d'Olga Jubany. Cette chercheuse espagnole a comparé la procédure d'admission et le travail d'instruction de la demande d'asile en Espagne et au Royaume-Uni⁵⁶. Encore une fois, la « construction de la crédibilité dans une culture de l'incrédulité » (traduction libre du titre de l'article) est au cœur de la problématique. Selon O. Jubany, les politiques d'asile actuels auraient pour seul objectif de réduire le nombre de réfugiés par des mesures de dissuasion fortement nuisibles à la qualité de l'accueil. Concernant les pratiques des agents administratifs, elle observe une grande convergence entre le cas espagnol et anglais. Bien que sa description des agents paraisse parfois peu différenciée, nombreux de ses constats font écho aux résultats de l'enquête empirique menée au BAMF et à l'OFPRA. Comme L. Schuster et tant d'autres auteurs, O. Jubany conclut que « beaucoup d'États se sentent obligés d'accorder l'asile en raison de leur caractère prétendument démocratique, alors qu'ils ne sont plus intéressés par le principe même de l'asile [...] »⁵⁷. Une dernière recherche remarquable mérite absolument mention ici, à savoir celle réalisée par le chercheur allemand Thomas Scheffer au cours des années 1990 au BAMF ainsi qu'auprès d'autres acteurs

barrières migratoires croissantes mises en place par les pays plus développées » et comme « indispensable » (p. 505). Le lecteur peut ainsi s'étonner de l'emploi du terme « mythe » par rapport au mensonge des réfugiés. Rousseau, C. & Foxen, P. (2006), *op. cit.*

⁵⁴ Schuster, L. (2003), *The Use and Abuse of Political Asylum in Britain and Germany*, London : Frank Cass.

⁵⁵ Pour un descriptif du projet de recherche : Diasporas, migration & identities, *Research* [en ligne]. Disponible sur : <http://www.diasporas.ac.uk/large_research_projects.htm> (consulté le 18 avril 2012).

⁵⁶ Jubany, O. (2011), « Constructing truth in a culture of disbelief. Understanding asylum screening from within », *International Sociology*, 26/1 : pp. 74-94.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 81.

institutionnels du dispositif d'asile allemand⁵⁸. Cet auteur présente sa recherche comme une « analyse ethnographique de la procédure d'octroi de l'asile ». Au travers d'une description extrêmement pointilleuse et détaillée du travail des agents instructeurs⁵⁹ du BAMF, T. Scheffer montre comment la procédure d'asile construit des cas administratifs. Chacun de ces cas serait selon lui une mise en lien entre l'individu et la règle juridique. Grâce à de nombreuses observations directes d'entretiens, T. Scheffer parvient à décrire de manière pertinente la confrontation du « pouvoir d'interrogation », dont sont dotés les agents, au « pouvoir de présentation » (« *Darstellungsmacht* »), détenu par les demandeurs d'asile. Selon lui, la gestion d'une masse d'individus étrangers en roue libre présente un défi administratif central pour les États nationaux modernes. La fonction de la procédure ne serait donc que secondairement l'admission au titre de l'asile. En faisant du statut de protection une récompense rare et précieuse, la procédure constituerait surtout un instrument de régulation et de sauvegarde de la souveraineté nationale, telle la conclusion de T. Scheffer.

Si le comportement des agents administratifs, la prise en charge des demandeurs d'asile par le dispositif bureaucratique et les politiques nationales et européennes en matière d'asile sont amplement critiqués par les auteurs que nous venons de présenter, le comportement des demandeurs d'asile et des réfugiés ne fait objet d'aucun jugement. La description de l'agir des demandeurs d'asile est généralement marquée par une compréhension et une empathie, tandis que celui qui se rapporte aux acteurs institutionnels se caractérise souvent par un ton accusateur voire dénonciateur. Ce décalage entre les modes descriptifs employés respectivement à l'égard des deux « parties » qui s'affrontent dans la procédure d'asile me paraît problématique du point de vue de l'objectivité scientifique. Certains travaux avec lesquelles je partage par ailleurs l'objet d'étude semblent donc tomber dans l'écueil de la « soumission à une orthodoxie »⁶⁰ et me paraissent comme insatisfaisants du point de vue de la posture de recherche adoptée.

1.4. PROLONGER ET DEPASSER

Parmi les multiples entrées à la problématique de l'asile, celle des institutions traitant les dossiers de demande a pendant longtemps constitué un point aveugle de l'analyse scientifique. Ceci s'explique probablement par la rencontre de deux facteurs : en premier lieu, certains courants de la sociologie contemporaine considèrent judicieux de se placer du côté des dominés et de s'intéresser à la parole des populations disposant de faibles ressources communicationnelles. Cette approche est caractéristique de l'œuvre tardive de Pierre Bourdieu, notamment de son ouvrage *La misère du monde*⁶¹ dans lequel il cherche à faire entendre la voix des populations dominées et privées de l'expression publique de leur

⁵⁸ Scheffer, T. (2001), *Asylgewährung. Eine ethnographische Verfahrensanalyse*, Stuttgart : Lucius & Lucius.

⁵⁹ Dans cette thèse, nous allons parler d'« (agents) instructeurs » pour désigner les agents français et allemands en charge de la réalisation de l'entretien avec les demandeurs et de l'instruction de son dossier.

⁶⁰ Grignon, C. (2000), *op. cit.*

⁶¹ Bourdieu, P. (Ed.) (1993), *La misère du monde*, Paris : Le Seuil.

vécu. Gérard Noiriel reprend cette idée en soutenant que la science sociale a pour but d'éclairer les formes du malheur social qui ne parviennent pas à acquérir une certaine visibilité ou audibilité, de « mettre au jour les formes de domination que subissent les victimes de 'l'État de droit' »⁶². Comme sujets « muets » et « invisibles » du dispositif administratif et comme destinataires des politiques publiques, les demandeurs d'asile, réfugiés et déboutés du droit d'asile étaient aux yeux de nombreux chercheurs un objet d'analyse intéressant. En second lieu, les institutions étatiques du droit d'asile étaient pendant longtemps un terrain d'étude difficile d'accès. Peu transparentes et imperméables au regard de l'observateur extérieur, les pratiques de ces institutions faisaient l'objet de spéculations hasardeuses. Afin de répondre aux interrogations à leur propos, certains chercheurs ont essayé de les étudier « à distance » notamment en analysant leurs publications statistiques et d'autres documents qui en émanaient.

Grâce à un changement des politiques de communication extérieure des institutions de l'asile en faveur d'une plus grande ouverture et transparence, les chercheurs ont enfin pu investir pleinement ce terrain empirique. Étant donné le caractère très récent de cette évolution, les enquêtes étudiant ces institutions « de l'intérieur » sont encore assez rares. En 2001, O. Jubany introduit son article susmentionné en exprimant son étonnement et son regret à propos de l'absence d'une interrogation scientifique véritable sur les processus de sélection des demandeurs d'asile mis en œuvre par les administrations nationales. Elle en appelle à une multiplication des travaux sociologiques observant le tri institutionnel là où il se réalise quotidiennement : « [...] il y a eu étonnamment peu de discussion empiriquement fondée sur la compréhension des processus de sélection du domaine de l'asile et beaucoup de questions demeurent sans réponse. Les hommes politiques et les universitaires, sont-ils conscients de, ou préoccupés par ce processus décisionnel complexe ? Savent-ils comment les demandeurs d'asile sont 'sélectionnés' à leur arrivée, quels critères s'appliquent et comment ceux-ci influencent les résultats ? Est-ce le cadre légal qui est à la base des décisions en matière d'asile ou est-ce le contexte social, culturel et politique qui les imprègne ? Le débat sur la migration, est-il aveuglé par les textes de loi ou simplement oublieux par rapport à la complexité de la demande d'asile et son évaluation ? Cet article affirme qu'étudier le travail de ceux qui mettent en œuvre les règles, qui appliquent la loi et qui prennent les décisions en première ligne est essentiel à la compréhension du processus sélectif de l'asile mais trop souvent dissimulé au regard public et ignoré par le débat académique et politique »⁶³.

La présente recherche veut contribuer à combler le manque de travaux sociologiques s'interrogeant sur les processus décisionnels d'un point de vue intra-institutionnel, manque qu'O. Jubany pointe et déplore dans cet extrait. Alors que ce constat concernant l'état actuel de la recherche apparaît comme parfaitement juste, je partage moins les pistes explicatives poursuivies par l'auteure. Il semble improbable que les hommes politiques et *a fortiori* les

⁶² Noiriel, G. (1998), *Réfugiés et sans-papiers : la République face au droit d'asile XIX^e – XX^e siècle*, Paris : Hachette, p. IV.

⁶³ Jubany, O. (2011), *op. cit.*, p. 75.

académiques soient suffisamment naïfs pour croire que la loi serait le seul et unique facteur déterminant l'issue des procédures de demande d'asile. Ce n'est donc pas par manque de conscience de la complexité du processus décisionnel que ce dernier est rarement thématisé dans le débat public et académique. Le faible investissement intellectuel de ces questions devrait plutôt être vu comme le résultat de deux facteurs corrélatifs relevant d'une volonté politique et institutionnelle : la dissimulation des mécanismes et critères à l'œuvre dans le processus sélectif (qu'O. Jubany mentionne à la fin de la citation) et les difficultés pratiques d'accès au terrain. Les chercheurs devaient se contenter d'observer le processus de sélection à l'entrée et à la sortie de la boîte noire que constituent les instances de détermination du statut. S'y ajoute la retenue de certains sociologues à enquêter auprès des détenteurs du pouvoir, à adopter la perspective des dominants. L'hypothèse qu'O. Jubany évoque implicitement, à savoir qu'au-delà de la règle juridique, des facteurs politiques, sociaux et culturels entrent largement en ligne de compte dans le processus sélectif, renvoie en effet à l'une des interrogations ayant été à l'origine de mon projet de recherche.

L'envie de comprendre de manière profonde les tenants et aboutissants des processus décisionnels administratifs a inspiré bon nombre d'enquêtes sociologiques. Pour le cas des administrations de l'asile, cette curiosité est encore renforcée par l'obscurité des institutions et par la faiblesse des taux d'accord qu'ils produisent. Ainsi, J. Valluy se demande comment et pourquoi la France est passée, en un laps de temps relativement court, d'une politique d'accueil à une politique de rejets des exilés, évolution qu'il désigne de « grand retournement du droit de l'asile »⁶⁴. L. Schuster, quant à elle, recherche « une explication pour l'indisposition croissante des États d'accorder l'asile ainsi que pour les multiples stratégies employées pour réduire le nombre de ceux qui peuvent demander, et de ceux qui obtiennent l'asile »⁶⁵. Au regard de l'extrême faiblesse des taux d'accord, la persistance du dispositif juridique ou administratif de l'asile peut étonner et réclame des explications. Alors que les pratiques décisionnelles très négatives sont selon T. Scheffer en partie le résultat de la méfiance et du « penchant vers la négation » (« *Hang zur Negation* »)⁶⁶ dont témoignent les agents administratifs du BAMF, l'émergence de cette posture reste pour cet auteur inexplicable et inexpliquée. Ainsi, T. Scheffer appelle à la continuation du travail de recherche dans cette perspective. Cette thèse se conçoit volontiers comme une prolongation des enquêtes susmentionnées et tentera de proposer des pistes explicatives et interprétatives nouvelles à propos des questions évoquées. Nous pouvons dès lors retenir deux éléments centraux de la problématique de cette recherche :

- Quels critères et mécanismes sont à l'œuvre dans le processus décisionnel intra-institutionnel et de quelle manière influencent-ils l'issue des dossiers de demande d'asile ? Comment les agents administratifs décrivent-ils leur travail à cet égard ?

⁶⁴ Valluy, J. (2009), *op. cit.*

⁶⁵ Schuster, L. (2003), *op. cit.*, p. 7, traduction par l'auteure.

⁶⁶ Scheffer, T. (2003), « Kritik der Urteilskraft – Wie die Asylprüfung Unentscheidbares in Entscheidbares überführt », In : *Migration steuern und verwalten*, Oltmer, J. (Ed.), Göttingen : Vandenhoeck & Ruprecht, p. 456/457.

- Comment se fait-il qu'autant de demandes d'asile soient rejetées ? Quels rapports de force structurent le dispositif d'asile ? Qu'est-ce qui conditionne son maintien et sa transformation ?

Pour répondre à ce type d'interrogations ayant trait à la mise en œuvre concrète de règles juridiques, des procédés administratifs et des consignes institutionnelles par les professionnels concernés, le choix d'un point d'observations au plus près des acteurs paraît opportun. Ce parti pris tant thématique que méthodologique est partagé par bon nombre de sociologues dont les travaux portent sur des dispositifs administratifs. Au-delà des pratiques professionnelles des agents, le rôle joué par les « usagers » de l'institution peut être pris en compte plus ou moins explicitement. S. Laurens par exemple se propose d'analyser, à partir d'archives officielles, « les interactions entre les individus et les agents de l'État autour de requêtes individuelles »⁶⁷. Privilégiant la méthode de l'observation directe des agents administratifs, Jean Marc Weller part du constat que le travail bureaucratique en action est un point aveugle de l'analyse de la bureaucratie qui fut pendant longtemps construit comme une 'boîte noire' par diverses mesures politiques, ceci ayant en partie changé avec la modernisation des administrations⁶⁸. L'auteur se propose donc de prêter « une attention sérieuse à l'épaisseur du travail administratif lui-même », à « saisir méthodologiquement ce qui s'accomplit concrètement lorsqu'ils [les agents administratifs] ouvrent leurs chemises de carton, inventorient les pièces de leurs dossiers, manipulent leur ordinateur, formulent une solution, prennent leurs décisions et parviennent ainsi à *dire le droit* »⁶⁹. Dans leurs ouvrages respectifs, J. M. Weller et T. Scheffer se livrent en effet à une description dense du travail bureaucratique consistant (selon des intitulés des chapitres de l'ouvrage de T. Scheffer⁷⁰) à remplir, recopier, annoter, confectionner des comptes rendus, enregistrer, interroger... Optant également pour une observation directe du travail administratif en train de s'accomplir, Vincent Dubois cherche à comprendre comment l'action de l'État est effectivement produite et comment se définissent et s'actualisent les règles des institutions. Selon son pari méthodologique, « fonder l'analyse sur les interactions de face-à-face au guichet, ce n'est dès lors pas prendre une option théorique au risque de se perdre dans la description anecdotique d'une dimension résiduelle de l'action publique, mais bien plutôt rendre compte en actes d'une caractéristique structurale du traitement bureaucratique des individus »⁷¹. Dans sa recherche, tout comme dans la mienne, l'utilisateur (allocataires de la CAF ou demandeur d'asile) est pris en compte à travers le prisme du travail bureaucratique effectué par l'agent. L'interaction entre l'utilisateur et l'agent est observée du point de vue du second, ce qui fait que l'utilisateur est avant tout appréhendé comme l'objet du travail de l'agent.

⁶⁷ Laurens, S. (2008a), *op. cit.*, p. 27.

⁶⁸ Weller, J. M. (1999), *op. cit.*, p. 14/15.

⁶⁹ Weller, J. (2004), « Le travail administratif, le droit et le principe de proximité », *L'année sociologique*, 4, p. 447, mise en évidence originale.

⁷⁰ Scheffer, T. (2001), *op. cit.*

⁷¹ Dubois, V. (1999), *op. cit.*, p. 15.

La prise en compte périphérique de l'usager administratif est commune à la majorité des travaux cités dans ce chapitre. Dans le travail des agents, les usagers apparaissent comme des cas qu'il faut acheminer à travers la procédure bureaucratique en y appliquant la règle juridique. Il ne s'agit en aucun cas de nier que la relation administrative entre usagers et agents comprend, au-delà de sa nature bureaucratique et professionnelle, une dimension humaine et interactive sur laquelle les agents interrogés par les différents sociologues insistent d'ailleurs beaucoup. Cette dimension fait partie intégrante du vécu professionnel des agents et doit, en tant que telle, être prise en compte dans l'analyse. Le point focal de cette dernière reste néanmoins l'agent administratif et son agir professionnel. Pour le dire avec les mots de J. M. Weller, il faut « comprendre comment, concrètement, le droit est effectivement rendu. Comment, en effet, va-t-on des textes réglementaires à une décision ? Comment les agents passent-ils des situations concrètes exposées au guichet à la production d'une intervention ? »⁷². Ces objectifs de recherche se recouvrent largement avec ceux de T. Scheffer qui veut saisir comment le travail bureaucratique parvient à établir un lien entre l'individu et le droit⁷³. Dans la mesure où cette mise en relation se fait en vue de la production d'une décision à l'égard du cas individuel, J. M. Weller propose de distinguer six dimensions du processus décisionnel :

- Technique (règles, machines, consignes),
- Sociale (stratégies, représentations, cultures au travail),
- Gestionnaire (résultats d'expertises, innovations managériales),
- Politique (lieu des grandes décisions, conceptions morales de l'intervention publique),
- Formelle (structure officielle de l'institution),
- Informelle (jeux de pouvoir, relations stratégiques).

Ce découpage ne doit pas d'emblée structurer l'analyse mais sa pertinence doit être testée à la lumière des observations empiriques, comme le rappelle J. M. Weller⁷⁴. Il est intéressant de constater que la dimension légale ou juridique n'apparaît pas dans l'énumération de l'auteur. Selon le credo des sociologues, la loi ne constitue en effet qu'un facteur parmi d'autres influençant les processus décisionnels administratifs. L'apport de la recherche sociologique serait donc justement de déceler les autres facteurs d'influence et de montrer comment ils s'exercent concrètement au travers du travail des bureaucrates. Les travaux de Michel Lipsky s'inscrivent pleinement dans cette perspective. Cet auteur affirme que la loi édictée par les politiques publiques est au mieux un bruit de fond de l'agir professionnel des « *street-level bureaucrats* » (traduction littérale : « bureaucrates du niveau de la rue »)⁷⁵. Elle se concrétise dans le travail de ces derniers. Ainsi, le niveau de l'application concrète de la loi aux réalités du terrain, que M. Lipsky appelle le « niveau de la rue », serait selon lui absolument déterminant pour les effets réels des mesures politiques. Ce seraient donc les

⁷² Weller, J. M. (1999), *op. cit.*, p. 13.

⁷³ Scheffer, T. (2001), *op. cit.*

⁷⁴ Weller, J. M. (1999), *op. cit.*, p. 13.

⁷⁵ Lipsky, M. (2010), *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York : Russell Sage Foundation.

agents intervenant en « ligne de front » (« *frontline* ») des institutions publiques qui interprètent et façonnent la loi, l'imprègnent de leur esprit et lui insufflent un sens concret. L'approche de Lipsky rejoint ici celle d'A. Spire : les deux auteurs supposent que les agents sont dotés d'un pouvoir interprétatif et discrétionnaire important que la sociologie doit absolument prendre en compte dans l'analyse de l'action publique. Considérer les agents administratifs d'un niveau hiérarchique inférieur comme des acteurs à part entière des processus décisionnels reliant le niveau législatif au niveau exécutif et supposer qu'ils disposent d'une marge de manœuvre considérable dans l'application des textes de loi revient aussi à les tenir en partie pour responsables des effets réels des politiques. Un tel raisonnement présente une grande familiarité avec l'approche ethnométhodologique qui se révélera pertinente dans le cadre de cette enquête.

Au regard des éléments théoriques exposés ci-dessus, les agents instructeurs de l'OFPPA et du BAMF peuvent être vus comme les *street-level bureaucrats* des dispositifs d'asile nationaux – et les taux d'accord pratiqués par ces deux institutions comme le résultat de l'application du droit d'asile aux cas concrets par les décideurs institutionnels. Les taux de rejet très élevés de l'OFPPA et du BAMF sont généralement interprétés comme le symptôme d'une dégradation du dispositif d'asile et fortement critiqués par les acteurs associatifs ainsi que par une majorité des chercheurs s'intéressant aux politiques d'asile. En fonction des suppositions quant à la distribution du pouvoir dans le processus décisionnel sont tour à tour blâmés le gouvernement, promulguant une politique d'asile restrictive voire même xénophobe, les dirigeants institutionnels ou encore les agents administratifs instruisant les dossiers de demande. Dans les travaux scientifiques, les demandeurs d'asile ne sont quasiment jamais évoqués comme contribuant à la fabrication du taux d'accord. Dans une perspective opposée, l'hypothèse selon laquelle l'occurrence importante de comportements frauduleux et mensongers parmi les demandeurs expliquerait le caractère élevé du taux de rejet est soutenue avec insistance par les acteurs institutionnels et gouvernementaux. Le clivage idéologique séparant ces derniers des acteurs associatifs et scientifiques tendant à prendre la défense des demandeurs d'asile paraît insurmontable. On a ainsi l'impression que bon nombre d'enquêtes sociologiques menées dans ce domaine cherchent à invalider l'hypothèse avancée par les instances officielles (à savoir que le taux de rejet élevé est dû à la « mauvaise qualité » de la demande d'asile), à prouver l'intégrité morale et la réalité du besoin de protection des réfugiés et à les faire apparaître comme les victimes d'un système pervers. Bien que de nombreux travaux insistent sur le rôle actif des demandeurs dans la procédure d'asile en mettant en lumière les techniques et les stratégies employées par ces derniers pour faire aboutir leurs demandes, leur attributs et leurs attitudes ne sont que très rarement invoqués comme l'un des facteurs expliquant la dégradation générale du dispositif d'asile.

La littérature scientifique sur le traitement de la question de l'asile en Europe apparaît comme largement marquée par la polarité du débat public, ce qui semble avoir un effet pervers sur la qualité des travaux scientifiques. De toute évidence, il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau. Dans l'introduction de son ouvrage *Réfugiés et sans-papiers* datant de 1999, G. Noiriel fait l'observation suivante : « Quand on examine les écrits que les

universitaires ont consacré récemment à l'immigration, on s'aperçoit que deux types de discours monopolisent l'attention des commentateurs : le discours des 'experts' (qui mettent leurs compétences au service d'un parti ou d'un gouvernement) et celui des 'militants' (qui se conduisent comme des porte-paroles des 'exclus') »⁷⁶. Sur la base de ce constat, l'auteur refuse de « subordonner ma [sa] réflexion à la problématique du 'voilà ce qu'il faut faire' »⁷⁷. Comme nous l'avons vu plus haut, G. Noiriel ne rejette pas seulement toute forme de contamination de la science par l'idéologie mais réclame conjointement une science qui met au jour « des formes de domination n'ayant aucune visibilité dans l'espace public »⁷⁸. Pour G. Noiriel, la focalisation de la recherche sur les mécanismes de domination que subissent certaines populations ne répond donc pas à un objectif politique ou idéologique mais bien un objectif méthodologique et scientifique. J'opposerai cependant à G. Noiriel que définir les réfugiés et sans-papiers d'emblée comme des « victimes de la gestion républicaine du droit d'asile »⁷⁹ risque de biaiser l'analyse. Pour voir plus clair dans les relations complexes qui structurent le champ des politiques d'asile, il faut abandonner deux visions unilatérales du problème : la première consistant à appréhender les demandeurs d'asile et les réfugiés comme des victimes d'un système oppressif et restrictif ; la seconde consistant à voir les États et la communauté européenne comme victimes d'un afflux massif de « faux réfugiés » abusant de la générosité (défunte) du dispositif d'asile. La présente recherche veut s'affranchir de certaines limites intellectuelles du débat actuel, de certains tabous qui semblent peser sur la réflexion sociologique à propos de la question de l'asile afin de proposer une interprétation révisée de l'évolution et de l'état actuel du dispositif d'asile allemand, français et européen. Cela ne veut pas dire de renoncer à l'exercice de la critique sociale qui reste, dans les limites des exigences de l'objectivité, requise et bienvenue. Citons donc une dernière fois C. Grignon qui remarque à ce propos : « L'influence de la critique sociale pèse sur la pratique de la sociologie en pesant sur la définition sociale du sociologue, en renforçant l'attraction que le prestige de l'intellectuel engagé exerce sur celui-ci au détriment de la vocation de savant. On ne peut pourtant pas refuser cet héritage. Vouloir bannir la critique sociale de la sociologie serait tarir ce qui demeure la source principale de l'inspiration sociologique, le sentiment de l'arbitraire des lois qui régissent le monde social »⁸⁰.

⁷⁶ Noiriel, G. (2006), *op. cit.*, p. II.

⁷⁷ *Ibid.*, p. VI.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*, p. IV.

⁸⁰ Grignon, C. (2000), *op. cit.*, p. 112.

PREMIERE PARTIE :
L'ASILE DU POINT DE VUE
INSTITUTIONNEL

2. PROBLÉMATIQUE⁸¹

2.1. CONTEXTE NATIONAL ET INTERNATIONAL DE LA RECHERCHE

2.1.1. UNE PROBLÉMATIQUE MULTI-NIVEAU

Dans son article « *Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation* » (« Vers une sociologie de la migration forcée et de la transformation sociale »), le sociologue australien S. Castels affirme que « nous avons besoin d'un argument sociologique qui pointe l'importance de la migration forcée dans la société contemporaine et dans les actuels processus de changement »⁸². Pour lui, « la migration forcée est une dimension cruciale de la mondialisation et des relations Nord-Sud de l'ère post-guerre froide »⁸³. La conviction que la question de la migration, et plus précisément de la migration forcée, continuera à représenter un enjeu important des politiques intra- et transnationales ainsi que de la vie en société au XXI^e siècle sous-tend ce projet de thèse. Le caractère crucial de cette problématique apparaît à divers niveaux d'observation : local, national, européen et mondial. Comme le souligne très justement S. Castels, l'analyse sociologique doit dépasser le cadre de l'État national, dont les limites deviennent de plus en plus floues, pour privilégier une perspective transnationale⁸⁴. En revendiquant l'abandon d'une vision centrée sur l'État ou la société nationale au profit d'une appréhension des mouvements migratoires comme des flux globaux s'inscrivant dans un espace social transnational, S. Castels rejoint le plaidoyer d'Ulrich Beck pour un « cosmopolitisme méthodologique »⁸⁵. Bien que la présente recherche prenne comme cadre de référence empirique les dispositifs d'asile de deux États nationaux, la perspective adoptée n'est pas exclusivement nationale mais également européenne et mondiale. Les deux cas concrets étudiés constituent donc la base et le tremplin pour une réflexion qui s'affranchit des limites du national. Ce choix méthodologique s'explique entre autres par la conviction que les dispositifs administratifs et les politiques nationales présentent toujours, et en dépit des actuelles tendances vers la mondialisation, des facteurs déterminants pour le phénomène de la migration internationale. Alors que les biens matériels, l'argent, l'information et certaines franges de la

⁸¹ Ce chapitre propose une problématisation du sujet de recherche se présentant en forme d'entonnoir, traversant les diverses échelles géographiques dont relève la problématique de l'asile, tout en montrant leur imbrication. Il s'agira d'abord d'exposer la dimension globale et internationale des migrations forcées, et de les relier au phénomène de la mondialisation. En passant par le niveau européen et la question de l'harmonisation des politiques d'asile à ce niveau, l'exposé se concentrera finalement sur le niveau national et local auquel sont traités, d'un point de vue administratif et concret, les dossiers de demande d'asile. Puisque ce dernier niveau est celui de la réalisation de l'enquête empirique, la problématisation du traitement administratif de la demande d'asile permettra de faire la transition avec le chapitre méthodologique qui suit.

⁸² Castels, S. (2003), « *Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation* », *Sociology*, 37/1, p. 16, traduction par l'auteure.

⁸³ *Ibid.*, p. 14, traduction par l'auteure.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 23.

⁸⁵ Beck, U. (2006), *Qu'est-ce que le cosmopolitisme ?*, Paris : Flammarion.

population transcendent aisément les frontières nationales, certaines parties de la population mondiale sont exclues du privilège de la libre circulation. Leurs projets de mobilité et de migration se heurtent à l'obstacle des frontières matérielles. Prendre l'État national comme point de départ est la conséquence de ce constat et ne remet pas en cause la possibilité et la nécessité d'une réflexion dépassant ce cadre [voir : chapitre 3.5].

S'intercalant entre le niveau national et le niveau global de l'analyse, la prise en compte du niveau des politiques migratoires européennes apparaît comme essentielle à bon nombre d'auteurs. Toutefois, la considération de ces politiques ne peut se faire sans égard pour les unités politiques qui en sont les destinataires, à savoir les États membres. Dans son article sur *Les effets de l'eupéanisation des politiques d'immigration et d'asile*, V. Guiraudon soutient qu'il est important d'étudier la fabrique des politiques européennes « de près », de se placer du côté de ceux qui doivent les apprendre et appliquer, de multiplier les niveaux d'analyse et d'adopter un regard interdisciplinaire⁸⁶. Les recherches du sociologue privilégiant une approche qualitative et compréhensive s'effectuent inévitablement à échelle locale. Il est ainsi particulièrement bien placé pour observer au niveau microsocial les effets d'une politique édictée à un niveau supérieur. Si les divers niveaux décisionnels dans lesquels se décline la problématique de l'asile sont en pratique inextricables, ils sont distinguables en théorie. Toute recherche focalisant son attention sur ce qui se produit à l'un de ces niveaux doit en conséquence avoir à l'esprit l'imbrication de celui-ci dans une chaîne de dépendances et d'interconnexions. Le niveau décisionnel des institutions nationales de l'asile est ainsi relié aux niveaux décisionnels politiques et juridiques nationaux et internationaux.

La problématique générale de l'asile peut être déclinée en divers niveaux géographiques auxquels se rattachent divers niveaux organisationnels ou décisionnels. La problématique précise de la présente recherche s'inscrit au sein de cette hiérarchie et se trouve à l'intersection d'une dimension géographique et politico-juridique. En prenant comme cadre de référence géographique le cadre national allemand et français, cette enquête se propose d'étudier les institutions relatives à ce cadre, à savoir le BAMF et l'OFPR. Bien que ces institutions s'insèrent dans la structure administrative et juridique des États nationaux respectifs, les interactions se déroulant quotidiennement en leur sein ne peuvent s'observer que dans un contexte géographique local. Les agents de l'OFPR travaillent dans les bureaux d'un bâtiment administratif central à Fontenay-sous-Bois alors que ceux du BAMF sont affectés dans 22 bureaux dispersés à travers les différents *Länder*.

L'enquête de terrain ainsi que l'essentiel de la réflexion qui sera avancée dans le cadre de cette recherche se focalise donc sur les interactions et le travail administratif se déroulant localement au sein des institutions nationales de l'asile. Étant donné l'imbrication du microcosme des institutions de l'asile dans un vaste système juridico-administratif dépassant le cadre national, les niveaux organisationnels et décisionnels supérieurs ne peuvent être exclus du raisonnement. Dans la rencontre avec les demandeurs d'asile, les agents

⁸⁶ Guiraudon, V. (2010), « Les effets de l'eupéanisation des politiques d'immigration et d'asile », *Politiques européennes*, 31, p. 23/24.

administratifs sont quotidiennement confrontés à une problématique qui est par définition transnationale et globale. Il faut donc garder à l'esprit que l'interaction directe entre l'agent et le demandeur ainsi que le travail administratif que le premier effectue sur le dossier du second n'est pas seulement soumis à des règles et principes juridiques d'origine internationale mais renvoie également à une problématique cruciale du monde contemporain, à savoir celle des déplacements forcés de personnes à travers le globe. La figure du demandeur d'asile et la parole qu'il livre aux institutions témoignent immédiatement de ce caractère global de la problématique. Le dossier administratif traité localement renvoie à des conflictualités locales ou internationales dans d'autres parties du monde. En tant que produit de conflits extra-européens, le réfugié établit un lien entre ces régions lointaines et le pays européen vers lequel il se dirige. Sa présence sur le territoire européen n'est pas non plus dépourvue de dimensions conflictuelles. Des débats d'ordre éthique et politique éclatent autour de la question de son accueil et de son droit à la protection et au séjour. En somme, le mouvement migratoire effectué par le réfugié (qui se transforme en demandeur d'asile au moment de son entrée dans la procédure) est en même temps symptomatique et générateur de bouleversements sociaux, de tensions politiques voire même de conflits. En adoptant une perspective simmelienne, les perturbations et conflits qui se rattachent à la figure du réfugié ne doivent cependant pas être appréhendées comme *a priori* problématiques ou négatives. Ils comportent une dimension dynamique et créatrice. Les conflits peuvent, à condition d'une prise en charge sociale et politique appropriée, avoir des effets enrichissants. Dans cette thèse, il s'agit justement de réfléchir à la manière dont les pays de destination relèvent le défi que présente la migration forcée et de considérer les modes de gestion adoptés pour y faire face. En gardant à l'esprit la dimension conflictuelle et l'enjeu gestionnaire auquel elle renvoie, la problématique de l'asile sera dès lors déclinée selon ses différents niveaux d'analyse et d'observation : du niveau global au niveau national, en passant par le niveau européen.

TABLEAU 1: NIVEAUX GEOPOLITIQUES ET INSTANCES JURIDICO-ADMINISTRATIVES

	Mondial / international	Européen	National
Institutions, organisations	UNHCR	EASO, EAC, G-DISC, ECS...	OFPRA / BAMF
Instances juridiques		Cour européenne des droits de l'homme	CNDA / tribunaux administratifs + instances d'appel
Lois, directives, conventions	Convention de Genève, protocole de New-York	Convention européenne des droits de l'homme, directive qualification, directive procédures, règlement Dublin II...	Constitution française, CESEDA / loi fondamentale allemande, loi sur l'immigration...

2.1.2. MIGRATION (FORCÉE) ET MONDIALISATION

Bien qu'elle soit appréhendée ici à un niveau local et national, la problématique de l'asile est fondamentalement – et par définition – internationale et globale. Elle révèle en outre une dimension conflictuelle qui doit être interprétée dans le contexte de la mondialisation et des transformations spatio-temporelles caractéristiques de la modernité⁸⁷. Mondialisation et immigration n'entretiennent pas une relation réciproque harmonieuse mais forment plutôt un champ de tension conflictuel⁸⁸. Si toutefois la migration (forcée) ne constitue pas un phénomène nouveau, elle a été affectée par ces transformations récentes : non seulement pour ceux que Z. Bauman appelle les « touristes »⁸⁹, à savoir les élites riches se déplaçant dans le cadre de leurs activités professionnelles et de loisirs, mais aussi pour les migrants pauvres, le progrès technique et l'interconnexion croissante du monde facilitent et amplifient les mouvements migratoires. Il s'agira ici d'inscrire le phénomène de la migration – y compris celui de la migration forcée qui ne sera pas systématiquement traité à part dans ce sous-chapitre – dans le contexte global contemporain, et d'évoquer successivement les tendances vers la mondialisation, la question des frontières nationales et européennes ainsi que la problématique sous-jacente des inégalités économiques mondiales.

⁸⁷ Voir à ce propos : Giddens, A. (1990), *The consequences of modernity*, Stanford : Stanford University Press.

⁸⁸ Butterwegge, C. (2006), « Globalisierung als Spaltpilz und sozialer Sprengsatz. Weltmarktdynamik und 'Zuwanderungsdramatik' im postmodernen Wohlfahrtsstaat », In : *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*, Butterwegge, C. & Hentges, G. (Eds.), Wiesbaden : Verlag für Sozialwissenschaften, p. 55.

⁸⁹ Bauman, Z. (2000), *Le coût humain de la mondialisation*, Paris : Hachette, chapitre 4.

À suivre F. Nuscheler, mondialisation et migration sont deux phénomènes qui se conditionnent mutuellement. Il énumère quatre points de chevauchement centraux⁹⁰ :

- Le rétrécissement des espaces dû à la révolution des moyens de transport favorise une amplification de la mobilité des hommes.
- L'interconnexion communicationnelle et médiatique du monde provoque une prise de conscience des écarts de richesse.
- La globalisation des structures de production et du marché du travail fait naître une subdivision des migrants en différentes classes sociales.
- L'internationalisation de la recherche scientifique et l'émergence d'une société globale du savoir encourage la migration d'élites.

F. Nuscheler pointe les avantages que les migrations internationales ont pour le pays émetteur de migrants. Selon lui, l'émigration soulage leurs marchés du travail locaux, donne lieu à des transferts de devises de l'étranger et favorise ainsi le développement et une certaine élévation du niveau de vie. Malgré les possibilités accrues de mobilité et les effets positifs que les déplacements de leurs citoyens vers les pays occidentaux peuvent induire pour les pays d'origine, F. Nuscheler rappelle que « la mondialisation ouvre peut-être les frontières pour les marchés de biens, de capitaux et de services mais pas pour les marchés du travail – et encore moins pour des hommes en détresse, pour lesquels il n'y a plus que les portes étroites du droit d'asile qui offrent un accès légal au 'monde de l'OCDE' et à d'autres îlots de richesse »⁹¹. G. Noiriel va encore plus loin dans l'interprétation. Selon lui, les déséquilibres économiques liés à l'extension du capitalisme sont aussi à l'origine des mouvements migratoires parce qu'ils favorisent des violences de masse, « la misère ayant toujours été un support efficace du fanatisme »⁹². Au-delà du lien assez incontesté entre écarts de richesse et migration « économique », G. Noiriel établit un lien direct entre l'existence de ces écarts de richesse et les phénomènes de violence donnant lieu à une migration de nature plutôt « politique » (pour employer la catégorisation des pays de destination). En concordance avec l'analyse de F. Nuscheler, G. Noiriel affirme au-delà que la mondialisation des nouveaux moyens de communication assure la diffusion des normes de consommation occidentales et encourage ainsi les mouvements migratoires en direction des pays riches – mouvements migratoires qui sont de surcroît facilités par la révolution des transports aériens⁹³. En effet, « les facteurs de la mobilité ne sont, selon C. Wihtol de Wenden, pas prêts de disparaître : écarts entre les niveaux de développement humain le long des grandes lignes de fracture du monde, crises politiques et environnementales, productrices de réfugiés et de déplacés, baisse du coût des transports, généralisation de la délivrance des passeports (y compris dans les pays d'où il était hier difficile de sortir),

⁹⁰ Nuscheler, F. (2006), *op. cit.*, p. 26/27.

⁹¹ *Ibid.*, p. 34, traduction par l'auteure.

⁹² Noiriel, G. (1998), *Réfugiés et sans-papiers : la République face au droit d'asile XIX^e – XX^e siècle*, Paris : Hachette, p. 234.

⁹³ *Ibid.*

absence d'espoir dans les pays pauvres et mal gouvernés, rôle des médias »⁹⁴. Prenant appui sur ce constat, l'auteure développe l'hypothèse qu'une « 'mode de l'immigration' induite par les conditions d'accueil espérées (accès au travail, aux biens de consommation, aux garanties démocratiques, à l'État-providence, à la culture occidentale, à la réalisation individuelle) plutôt que forcée par le contexte de départ (ce ne sont pas les plus pauvres qui migrent) semble avoir fait passer le facteur d'attraction (*pull*) avant le facteur d'expulsion (*push*), à la différence de l'ère des migrations de masse »⁹⁵. L'impact important des médias comme notamment la télévision est également souligné par Marie-Thérèse Têtu qui a réalisé une enquête longitudinale et ethnographique sur les migrants algériens en France. À travers les récits des migrants, elle constate que « la télévision, la présence inaccessible de biens de consommation avec le passage à l'économie de marché donnent une connaissance et créent une envie de ces mêmes biens et d'autres modes de vie »⁹⁶.

S. Castels rejoint l'analyse de G. Noiriel quand il se propose d'explicitier le rapport entre mondialisation et migrations forcées, qui lui semble moins évident que celui entre mondialisation et migrations économiques⁹⁷. En se référant à U. Beck et Manuel Castells, il décrit la mondialisation comme un système d'inclusion sélective et d'exclusion de certaines régions et groupes qui mènent à une exacerbation des inégalités, au conflit et finalement à la migration forcée. Ces processus contribuent selon G. Noiriel à brouiller les frontières entre migrations forcées et économiques, deux catégories inextricables en raison des liens de causalité reliant ces diverses problématiques : l'échec économique, la faiblesse des États, le pouvoir de cliques prédatrices et les violations de droits de l'homme. De la même manière, Steffen Angenendt voit les raisons principales des mouvements transnationaux de fuite et de migration dans les injustices sociales renforcées par la mondialisation, les importantes instabilités politiques, le niveau de violence croissant des conflits ethniques, la multiplication des catastrophes écologiques et des violations de droits de l'homme⁹⁸. Un autre fervent défenseur de la thèse d'une corrélation étroite entre mondialisation, migrations globales et inégalités économiques internationales est Johan Galtung. Il distingue six facteurs conditionnant les migrations : la densité de population, la densité des ressources, la croissance de la population, le standard en termes de droits de l'homme, le bien-être économique et l'identité culturelle⁹⁹. Les mouvements migratoires seraient donc déclenchés par une « pression de la souffrance » (« *Leidensdruck* ») liée au caractère défavorable de la

⁹⁴ Wihtol de Wenden, C. (2010a), « La géographie des migrations contemporaines », *Regards croisés sur l'économie*, 2/8, p. 49.

⁹⁵ Wihtol de Wenden, C. (2002b), « Motivations et attentes des migrants », *Projet*, 4/272, p. 47.

⁹⁶ Têtu, M.-T. (2008), « La migration au risque de l'illégalité, entre France et Algérie (1998-2004) », *Revue européenne des migrations internationales* [en ligne], 24/3, page consultée le 6 octobre 2010 : <<http://remi.revues.org/index4831.html>>, p. 116.

⁹⁷ Castels, S. (2003), *op. cit.*, p. 16/17.

⁹⁸ Angenendt, S. (2006), « Wanderungsbewegungen und Globalisierung. Zusammenhänge – Probleme – Handlungsmöglichkeiten », In : *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*, Butterwegge, C. & Hentges, G. (Eds.), Wiesbaden : Verlag für Sozialwissenschaften, p. 47.

⁹⁹ Galtung, J. (2006), « Globale Migration », In : *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*, Butterwegge, C. & Hentges, G. (Eds.), Wiesbaden : Verlag für Sozialwissenschaften, p. 20.

situation d'un pays et par la perception simultanée d'autres régions du monde comme attractifs¹⁰⁰. Alors que le phénomène de la migration est très ancien, la nouveauté consiste selon J. Galtung dans l'émergence d'une conscience des écarts de niveau de vie – conscience rendue possible par les médias de masse diffusés à travers la planète. Les migrations internationales fonctionneraient donc selon le principe des vases communicants : elle tend à équilibrer des écarts en termes de ressources, de densité démographique, de sécurité et de stabilité politique.

Bien que les auteurs cités ci-dessus insistent beaucoup sur des facteurs économiques encourageant la migration, celles d'ordre plutôt politique ou culturel ne sont pas pour autant négligées. Le fait que les mouvements migratoires sont généralement déclenchés par un amalgame de motifs difficiles à isoler les uns des autres fait désormais consensus dans la communauté scientifique. Les chercheurs tendent donc à contester le présupposé fondamental des dispositifs juridico-administratifs occidentaux de gestion migratoire, à savoir la distinction des migrants en fonction de leurs motivations (économiques ou politiques) à venir en Europe. En mettant en exergue les écarts de richesse entre les différentes parties du monde comme un déclencheur de mouvements migratoires vers des zones plus riches, les chercheurs risquent en effet de donner consistance à l'hypothèse des gouvernements occidentaux selon laquelle la plus grande part des demandeurs d'asile serait en vérité des migrants économiques. Or, l'intention des chercheurs est plutôt de remettre en cause la légitimité morale et la pertinence scientifique des catégories que les pays destinataires essayent d'imposer à la réalité sociale. Ainsi, L. Schuster se défend préventivement contre la critique d'apporter de l'eau au moulin du discours gouvernemental en considérant les demandeurs d'asile comme faisant partie de mouvements migratoires plus globaux. Pour elle, et pour beaucoup d'autres, il s'agit plutôt de refuser « la distinction entre 'réfugiés politiques' et 'migrants économiques' [qui] soutient l'instrumentalisation des deux groupes par les États et sert leurs intérêts »¹⁰¹.

Si la thèse affirmant que la migration s'explique généralement par une coprésence de divers motifs et la critique correspondante du maintien d'une classification rigide par les gouvernements européens sont largement consensuelles dans la communauté scientifique, celle de l'hyper-attractivité des pays occidentaux pour les migrants l'est moins. Dans l'objectif de la nuancer, différents auteurs rappellent que la grande majorité des déplacements migratoires s'effectuent en dehors du territoire européen et n'ont pas pour destination le monde occidental¹⁰². Contrairement à ce qui est souvent supposé, les pays européens sont loin d'être ceux qui accueillent (reçoivent et reconnaissent) la plus grande part « du fardeau » des réfugiés¹⁰³. La méconnaissance ou l'ignorance de ces faits par

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 11.

¹⁰¹ Schuster, L. (2003), *op. cit.*, p. 57, traduction par l'auteure.

¹⁰² Voir par exemple : Nuscheler, F. (2006), *op. cit.*, p. 24.

¹⁰³ Ceci est non seulement mis en évidence par les rapports statistiques du UNHCR (*op. cit.*) mais aussi par de nombreux auteurs : Bouteillet-Paquet, D. (2001), *L'Europe et le droit d'asile : la politique d'asile européenne et ses conséquences sur les pays d'Europe centrale*, Paris : L'Harmattan / Crawley, H. (2005), « Introduction : Europe – fortress or refuge ? », *Forced Migration Review*, 23/1, p. 14/ Laurain, M. (2002), « Les réfugiés dans le

l'opinion publique renvoie à une vision eurocentrée et semble fortement enracinée dans un traitement médiatique unilatéral du phénomène migratoire en Europe. Toujours dans le souci de combattre certaines idées reçues tenaces, nombre d'auteurs tiennent à souligner que les migrants réussissant à gagner le territoire des pays occidentaux ne sont généralement pas les plus démunis. « Ceux qui partent sont ceux qui disposent d'un réseau, de famille installée à l'étranger, d'un pécule quand le franchissement des frontières est impossible par les voies légales : s'il n'y a pas de réseau, point de migrations »¹⁰⁴, souligne C. Wihtol de Wenden. De tels rappels contribuent à relativiser l'image répandue du continent européen comme la destination numéro un d'une masse de migrants fuyant la misère économique. Tout en signalant que la quasi-totalité des régions du monde est touchée par le phénomène migratoire, C. Wihtol de Wenden insiste sur l'importance particulière du continent européen, et plus généralement de l'Occident, comme destination des migrants contemporains. Comme évoqué précédemment, elle soutient ici la thèse d'un poids accru du facteur d'attrait (« pull »). Elle parle de « l'irrésistible attraction de l'Occident »¹⁰⁵ et argumente que « parmi les facteurs à l'origine du voyage, l'imaginaire migratoire tient une large place »¹⁰⁶.

Or, l'explication des mouvements migratoires contemporains par une hyper-attractivité de l'Occident n'est pas unanime parmi les chercheurs. Selon certains sociologues, cette idée ne serait pas seulement fausse mais aussi socialement dangereuse dans la mesure où elle nourrirait les peurs et fantasmes occidentaux relatifs à une invasion par des migrants du Sud et de l'Est. Ainsi, J. Valluy cherche à invalider la justification avancée par les gouvernements pour expliquer le rejet massif des demandeurs d'asile. À suivre cet auteur, les représentants gouvernementaux européens auraient tendance à reprendre l'idée d'une hyper-attractivité des pays européens à leur compte pour insinuer que les mouvements migratoires seraient aujourd'hui davantage impulsés par des motifs économiques que politiques, par une envie d'échapper à la pauvreté¹⁰⁷. L'argumentation de J. Valluy se dresse contre le fantasme d'un « envahissement » de l'Europe par des migrants économiques. En s'appuyant sur les études de M. Agier et S. Castels, il rappelle ensuite « la croissance du nombre de réfugiés reconnus comme tels dans le monde depuis 30 ans »¹⁰⁸. Les causes du déplacement de ces personnes sont selon J. Valluy bel et bien des conflits¹⁰⁹ et non pas des motifs soi-disant économiques. Sur la base des résultats de son enquête menée auprès des réfugiés du camp de Sangatte,

monde. Que croire, que faire ? », *Études*, 397/1, p. 38 / Nayer, A. (1990), « La communauté européenne et les réfugiés », *Revue belge de droit international*, 22/1, p. 135 / Noiriel, G. (2006), *op. cit.*, chapitre :

« L'administration de la preuve ».

¹⁰⁴ Wihtol de Wenden, C. (2009b), « L'Europe, un continent d'immigration malgré lui », *Études*, 3/410, p. 318.

¹⁰⁵ Wihtol de Wenden, C. (2002b), « Motivations et attentes des migrants », *Projet*, 4/272, p. 54.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 49.

¹⁰⁷ Notons que C. Wihtol de Wenden se distance explicitement de cette interprétation, notamment en rappelant que les migrants parvenant à conquérir le territoire européen ne fuient pas forcément la pauvreté mais aspirent plutôt à une amélioration de leur situation – et ce non seulement en termes économiques mais aussi en termes de libertés culturelles, religieuses, politiques et sexuelles. Voir par exemple : Wihtol de Wenden, C. (2002), *op. cit.*

¹⁰⁸ Valluy, J. (2009), *op. cit.*, p. 15.

¹⁰⁹ En exemple, il cite les conflits dans les pays de la Corne de l'Afrique, en Afghanistan, en Amérique centrale, au Sri Lanka, en Ouganda, en Angola et en Mozambique. *Ibid.*, p. 15/16.

Smaïn Laacher s'attaque à l'image d'un « Eldorado » européen envahi par des migrants pauvres désireux d'améliorer leurs conditions de vie. Il remarque que « le mouvement qui caractérise ces émigrants est la *fuite* (au sens strict de vouloir rester en vie) : ils fuient leur pays, ils fuient les pays qu'ils traversent, et ce qui les pousse toujours plus loin, c'est une sorte de fuite en avant. Nous sommes loin, dans cette perspective, de tous les discours un peu naïfs sur la recherche de l'Eldorado »¹¹⁰. Selon S. Laacher, l'envie de ces migrants de s'éloigner toujours plus de leur pays d'origine prouve de la réalité de leur persécution¹¹¹.

La méthodologie et la perspective choisie dans la présente enquête ne permettront pas de déceler les véritables motifs migratoires des demandeurs d'asile. Pour s'approcher de cette question fondamentale, une interrogation directe de migrants est indispensable. La recherche sociologique auprès des administrateurs semble au contraire susciter encore plus d'interrogations et d'incertitude quant aux raisons qui poussent les migrants à déposer une demande d'asile dans un pays européen. Dans la mesure où les agents administratifs eux-mêmes s'interrogent quotidiennement sur cette question, il s'agira ici de tâter leurs interprétations du comportement des demandeurs, leurs soupçons et spéculations à l'égard des motifs migratoires de ces derniers. Dans le sillage d'une telle interrogation, il sera également intéressant de discerner les représentations que les agents se font à l'égard de la situation générale dans les pays d'origine. Finalement, je m'intéresserai avant tout à la question de savoir si les agents, sur la base et à l'aide de leurs connaissances et représentations de ces situations, jugent les catégories administratives évoquées ci-dessus comme applicables aux récits des demandeurs. Comment font-ils pour réduire la problématique globale de l'asile à une taille permettant sa maniabilité administrative ? Comment font-ils pour condenser l'épaisseur d'un récit migratoire afin de le rendre saisissable par une catégorie juridique ? Et comment apparaît finalement la dimension mondiale de la problématique de la migration forcée dans son traitement administratif quotidien par les institutions nationales ?

D'un point de vue sociologique, il tombe sous le sens que la complexité de la réalité sociale se dérobe entièrement à une catégorisation binaire. La subdivision de la population des migrants internationaux en fonction des qualificatifs « politique » et « économique » semble, au regard des évolutions contemporaines de conflictualités et de la structure socio-économique du monde, totalement désuet – ce qui ne présume pas de sa légitimité antérieure. Je rejoins donc la position prévalant parmi les chercheurs selon laquelle l'appréhension politique et administrative de la question des migrations sur la base de ces deux catégories étanches n'est ni pertinente, ni légitime. Comme le rappelle à de maintes

¹¹⁰ Laacher, S. (2003), « L'État, la frontière et l'étranger 'indélicat' », *Revue internationale et stratégique*, 50/2, p. 129, mise en évidence originale.

¹¹¹ Dans les premières lignes de son ouvrage *Après Sangatte*, S. Laacher fournit quelques éléments d'information sur l'enquête étant à la base de ces conclusions : « C'est à l'initiative du directeur du centre d'accueil de la Croix-Rouge de Sangatte que j'ai réalisé, avec la collaboration de Laurette Mokrani, une étude sur les populations étrangères qui trouvaient refuge dans ce centre. Ce livre est le fruit de cette enquête, menée entre septembre 2001 et avril 2002. J'ai mené auprès de ces populations une cinquantaine d'entretiens approfondis et fait remplir 300 questionnaires, dont seulement 284 ont pu être traités ». Laacher, S. (2002), *Après Sangatte...nouvelles immigrations, nouveaux enjeux*, Paris : La Dispute, p. 11.

reprises C. Wihtol de Wenden, « l'effacement relatif des catégories qui avaient permis dans le passé d'analyser les migrations est une autre caractéristique de cette globalisation humaine [...] ; les distinctions sont devenues de plus en plus floues entre les migrants de travail et d'asile qui fuient à la fois des pays pauvres et mal gouvernés »¹¹². Différents auteurs¹¹³ suggèrent que la conservation de la catégorisation traditionnelle peut renvoyer à une intention politique présidée par les intérêts des États européens. La dichotomisation des migrations constituerait donc un instrument permettant aux gouvernements des pays de destination de légitimer le rejet massif des demandeurs d'asile. Dans la mesure où le motif « politique » est aujourd'hui quasiment le seul donnant droit à un séjour légal en Europe, il suffit de déclarer ceux qui saisissent cette opportunité juridique comme ne relevant pas de la catégorie du politique pour pouvoir légitimement, et apparemment en toute conformité avec les engagements de droit international, rejeter leurs demandes.

Mais qu'en est-il véritablement de la prégnance de motifs économiques dans les migrations à destination du continent européen ? Comme il a déjà été mentionné, la présente recherche ne permettra pas de répondre à cette question. Cependant, les propositions théoriques des sociologues cités ci-dessus me paraissent constituer une base de réflexion pertinente. Étant donné que les régions d'origine des demandeurs d'asile sont pour la plupart conjointement frappées de pauvreté, de famine, d'une fragilité écologique et d'une instabilité politique pouvant prendre la forme de la répression ou du conflit ouvert, les personnes originaires de ces régions ont toujours plusieurs bonnes raisons pour les quitter¹¹⁴. En dehors de tels déplacements (probablement majoritaires) à motifs composites, des motifs migratoires « purs » doivent bel et bien exister. Pour l'administration, il s'agira dès lors de dossiers « évidents ». Pour nommer deux exemples idéaux-typiques : un haut fonctionnaire vivant dans une situation économiquement confortable mais ayant subi de la répression pour avoir dénoncé des pratiques illégales du gouvernement ou, pour le cas inverse, un paysan ne parvenant plus à nourrir sa famille en raison d'une succession de mauvaises récoltes. Selon mes attentes, l'enquête de terrain fournira des indications sur la fréquence et l'appréhension du dossier « évident » ou, au contraire, la récurrence de cas tangents faisant conjointement apparaître des motifs économiques et politiques. Il s'agira également d'être attentif aux soupçons des agents. En effet, les acteurs institutionnels ont tendance à croire que nombre de demandeurs camouflent leurs motifs économiques et allèguent des persécutions politiques dont ils exagèrent l'importance – ou qu'ils inventent de toutes pièces. Sans prendre leur parole pour de l'argent comptant, il faut s'intéresser aux observations des agents administratifs dont le travail quotidien consiste à interroger des migrants sur les raisons de leur venue en Europe. Bien que leurs impressions et conclusions soient bien évidemment teintées par le cadre et l'objectif dans lequel s'effectue

¹¹² Wihtol de Wenden, C. (2010d), *Question migratoire au XXI^e siècle. Migrants, réfugiés et relations internationales*, Paris : Presses de Sciences Po, p. 22, voir aussi p. 30.

¹¹³ Voir par exemple : Bouteillet-Paquet, D. (2001), *op. cit.* / Schuster, L. (2003), *op. cit.* / Valluy, J., (2009), *op. cit.*

¹¹⁴ Voir par exemple : Decourcelle, A. & Julinet, S. (2000), *Que reste-t-il du droit d'asile ?*, Paris : L'esprit frappeur, p. 101 / Têtu, M.-T. (2008), *op. cit.*, p. 114/115.

l'interrogatoire, une analyse critique du discours des instructeurs est susceptible de fournir un nouvel éclairage concernant la difficile question des motifs migratoires. En adoptant toutes les précautions nécessaires, il s'agira donc de reconsidérer cette question à la lumière des résultats de l'enquête.

En somme, il est probable que la majorité des mouvements migratoires naissent, comme le suggère J. Galtung, des inégalités en termes de richesses mais aussi de sécurité qui traversent et structurent le monde contemporain¹¹⁵. Ces inégalités contribuent à l'exacerbation de certains conflits régionaux ainsi qu'à l'émergence de tensions géopolitiques internationales. Finalement, elles encouragent des déplacements de populations des zones défavorisées vers des zones apparaissant comme plus favorisées. « Prendre acte du fait que la migration forcée n'est pas le résultat d'une suite d'urgences juxtaposées mais plutôt partie intégrante des relations Nord-Sud rend une théorisation de la migration forcée comme étant liée à la migration économique nécessaire »¹¹⁶, écrit à son tour S. Castels. Finalement, Malcom Anderson touche au cœur de la problématique de cette thèse quand il demande : « l'écart économique entre l'Union et ses voisins du Sud et de l'Est exacerbe-t-il les différences culturelles et rend-il inévitable la montée de la tension et de la violence ? L'Union européenne dans son ensemble, peut-elle développer des stratégies cohérentes au regard de ses voisins du Sud et de l'Est ? »¹¹⁷.

2.1.3. FRONTIERES NATIONALES ET EUROPEENNES

Au-delà des inégalités en termes de richesses, d'accès aux ressources et de sécurité qui viennent d'être pointées, Z. Bauman attire l'attention sur un autre domaine dans lequel apparaissent des inégalités de plus en plus prégnantes : « La mobilité accède au premier rang des valeurs désirables, et la liberté de circulation, qui a toujours été un avantage rare et inégalement réparti, devient rapidement le principal facteur de stratification sociale de l'âge moderne et postmoderne »¹¹⁸ écrit-il déjà en 1998. Il renvoie ainsi vers l'apparent paradoxe que le progrès technique dans le domaine des moyens de transport, l'accroissement consécutif des possibilités de mobilité et les nouvelles libertés de circulation s'accompagnent d'un autre côté du renforcement de certaines frontières et du confinement de populations entières dans des espaces clos. Contrairement à ce qu'allèguent des sociologues comme notamment U. Beck¹¹⁹, l'État-nation ne semble pas être devenu tout à fait obsolète, malgré les indéniables tendances vers la mondialisation et des modifications dans la distribution internationale du pouvoir. Non seulement l'État-nation existe encore en

¹¹⁵ Galtung, J. (2006), *op. cit.*

¹¹⁶ Castels, S. (2003), *op. cit.*, p. 17, traduction par l'auteure [citation originale : « Understanding that forced migration is not the result of a string of unconnected emergencies but rather an integral part of North-South relationships makes it necessary to theorize forced migration and link it to economic migration »].

¹¹⁷ Anderson, M. (2001), « Les frontières : un débat contemporain », *Cultures & Conflicts*, 26-27 : pp. 15-34. Cet article a été mis en ligne par *Revues.org (open edition)*. Je citerai désormais la version numérique de cet article dont la pagination ne correspond pas à celle de la version papier.

¹¹⁸ Bauman, Z. (2000), *op. cit.*, p. 9.

¹¹⁹ Beck, U. (2006), *op. cit.*

tant qu'entité politique, mais il dispose également toujours d'une souveraineté dans la surveillance de ses frontières matérielles (accès au territoire) et abstraites (accès au séjour, à la nationalité...). De nombreux auteurs en sciences sociales cherchent à relativiser le constat d'un affaiblissement de l'État-nation dans un monde globalisé qui apparaît aujourd'hui comme désuet. Willem Schinkel revient de manière critique sur deux arguments répandus selon lesquels la mondialisation signifie un déclin de l'importance de l'espace et un déclin corrélatif de l'importance des États-nations¹²⁰. À l'instar des pratiques étatiques de rétention des immigrants « illégaux » dans des centres fermés, il montre que ces deux tendances sont contrebalancées par des politiques nationales répressives visant à sauvegarder la souveraineté du territoire. En se muant en « États pénaux », les États-nations tentent, selon W. Schinkel, de se redéfinir dans un monde globalisé. Tout en attaquant sur un plan différent, M. Anderson soutient une idée similaire : alors que « la globalisation semble impliquer l'effacement de toutes les frontières », « l'Europe ne peut différer la globalisation de l'économie, mais les frontières, en tant que lignes de défense culturelle, ont repris de l'importance et sont considérées, notamment en France, comme des instruments derrière lesquels une forme de protection contre des forces externes pourrait s'organiser »¹²¹. Dans certains fantasmes populaires, les évolutions de la mondialisation, y compris le phénomène de l'immigration, sont perçues comme des menaces contre lesquelles seul un État-nation entouré de frontières solides et rigoureusement contrôlées pourrait protéger ses citoyens.

Tout en admettant que les migrants internationaux constituent un défi pour l'État national, Thomas Holzer et Gerald Schneider soulignent que ce dernier « n'est pas impuissant face aux flux migratoires, même à l'ère de la mondialisation »¹²². La question de la souveraineté et de la capacité à contrôler le territoire national sont centrales dans le débat sur la gestion des migrations dans un monde globalisé. Ainsi, Aigenendt se demande : « quel rôle joue l'État national, le traditionnel 'garde des frontières', à l'ère de la mondialisation, et est-ce qu'il est encore en mesure de contrôler des phénomènes transfrontaliers comme les mouvements migratoires internationaux ? »¹²³. L'auteur affirme d'un côté que les États nationaux ne peuvent que très faiblement réguler les migrations transnationales, mais constate de l'autre que « les frontières entre les États présentent toujours des obstacles considérables pour la mobilité des migrants »¹²⁴. Tandis que les avis divergent concernant les réelles possibilités de contrôle étatique et bureaucratique de l'immigration, il est communément admis que les États européens réalisent d'importants efforts pour tendre vers l'objectif d'une maîtrise maximale. Il faut ici distinguer d'un côté les pratiques de régularisation, d'admission au séjour et de naturalisation, et, de l'autre, la surveillance des frontières extérieures. Alors que le premier domaine est toujours géré de manière assez autonome par chaque État, les choses se présentent différemment pour le second. Depuis l'abolition des frontières internes

¹²⁰ Schinkel, W. (2009), « 'Illegal Aliens' and the State, or : Bare Bodies vs the Zombie », *International Sociology*, 24/6, p. 780.

¹²¹ Anderson, M. (2001), *op. cit.*

¹²² Holzer, T. & Schneider, G. (2002), *Asylpolitik auf Abwegen*, Opladen : Leske + Budrich, p. 55, traduction par l'auteur.

¹²³ Aigenendt, S. (2006), *op. cit.*, p. 38, traduction par l'auteur.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 42, traduction par l'auteur.

de l'espace Schengen, la place de pays comme la France et l'Allemagne, qui ont toujours attiré un grand nombre des personnes migrant vers le continent européen, a été redéfinie. La France conserve un rôle de garde frontière important en raison de sa côte limitrophe à la mer Méditerranée et de ses territoires d'outre-mer. L'Allemagne voit ses responsabilités en la matière réduites au contrôle de ses frontières maritimes dans le nord du pays qui ne font pas objet d'une forte pression migratoire. Bien que la surveillance des frontières extérieures soit désormais à la charge des pays formant la ceinture extérieure, elle relève d'un enjeu fondamental pour l'intégralité des États de l'espace Schengen. D. Bouteillet-Paquet s'intéresse ainsi au rôle qui revient aux nouveaux États membres d'Europe centrale. Dans la mesure où ceux-ci forment « un véritable 'cordon sécuritaire', séparant l'Union européenne des pays producteurs d'immigrants et des zones de conflit »¹²⁵, leur capacité à contrôler les flux migratoires était une condition essentielle de leur adhésion. La problématique de l'immigration est aujourd'hui essentiellement appréhendée sous l'angle de la sécurité et du maintien de l'ordre public, comme le présument de très nombreux auteurs¹²⁶. Selon F. Nuscheler, les hommes politiques chargés de la sécurité l'érigent en « nouvelle menace » et lui donnent une haute priorité¹²⁷.

C'est donc dans ce contexte d'une sécurisation voire d'une militarisation des frontières extérieures de l'UE qu'est née l'image de l' « Europe forteresse ». En plus de souligner le caractère défensif de ce construit politique, la métaphore de la forteresse crée l'impression d'un état de siège et d'une menace extérieure – et risque de renforcer la xénophobie de ceux qui se trouvent à l'intérieur de la forteresse. Son usage dans le discours scientifique doit donc être sujet à caution. T. Holzer et G. Schneider remarquent par ailleurs qu'il vaudrait mieux parler d'une « forteresse OCDE » dans la mesure où les politiques migratoires non seulement de l'UE mais aussi de l'Amérique du Nord et de l'Australie (et des autres États membres de l'OCDE) tendent à converger vers un régime migratoire de plus en plus restrictif et défensif¹²⁸. En effet, la limitation de l'immigration clandestine est au centre des préoccupations de ces pays. La volonté de prévenir l'accès des migrants au territoire européen et à la procédure s'est déjà manifestée dans les années 1980, comme nous l'apprend G. Noiriel. À cette période, les autorités françaises (et d'autres pays européens) essayaient de plus en plus d'effectuer une première sélection des demandeurs d'asile à la frontière¹²⁹. D'autres mesures politiques préconisées par les États européens afin de réduire le nombre de demandeurs accédant au territoire et à la procédure sont celles que l'on peut

¹²⁵ Bouteillet-Paquet, D. (2001), *op. cit.*, p. 24.

¹²⁶ Voir par exemple : Bendel, P. (2006), « Neue Chancen für die EU-Migrationspolitik ? Die Europäische Union im Spagat zwischen Sicherheits-, Entwicklungs- und Außenpolitik », In : *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*, Butterwegge, C. & Hentges, G. (Eds.), Wiesbaden : Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 123-133 / Butterwegge, C. (2006), *op. cit.* / Guiraudon, V. (2010) / Laacher, S. (2007), « Immigration, asile et sécurité d'État », In : *Mondialisation, migration et droits de l'homme. Un nouveau paradigme pour la recherche et la citoyenneté*, Caloz-Tchopp, M. & Dasen, P. (Eds.), Bruxelles : Bruylant, pp. 369-375 / Laurens, S. (2009), *Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France (1962-1981)*, Paris : Belin.

¹²⁷ Nuscheler, F. (2006), *op. cit.*, p. 31.

¹²⁸ Holzer, T. & Schneider, G. (2002), *op. cit.*, p. 58.

¹²⁹ Noiriel, G. (2006), *op. cit.*

subsumer sous le terme de « dissuasion ». Suivant l'argumentation de T. Holzer et G. Schneider, les tentatives non coordonnées des États membres pour diminuer leur attractivité ont mené à une surenchère des politiques restrictives et à un abaissement progressif de la qualité de l'accueil des demandeurs d'asile¹³⁰. Conjointement aux mesures dissuasives dont l'efficacité est selon les deux auteurs très limitée, les États d'Europe continentale ont commencé à mettre en place des politiques que l'on appelle aujourd'hui d'« externalisation de l'asile ». Il s'agit ici d'intercepter les migrants avant même qu'ils s'approchent de la frontière extérieure de l'UE. Pour cela, une coopération avec les États de transit, surtout ceux directement limitrophes de l'Europe, s'est avérée utile et nécessaire. La conclusion de multiples accords bilatéraux avec les pays voisins par lesquels transitent des nombres importants de migrants avait pour conséquence que « la frontière de la problématique des réfugiés s'est progressivement éloignée des États riches du monde industrialisé »¹³¹. Les politiques européennes en matière d'immigration et d'asile misent de plus en plus sur de telles stratégies d'externalisation, comme le constatent les études en sciences politiques et sociales. Pour J. Valluy, ces stratégies sont emblématiques de la formation de « l'empire du rejet ». À l'exemple du Maroc, il montre comment les pays limitrophes sont, par le biais de pressions politiques destinées à les faire coopérer dans la protection des frontières de l'Europe, enrôlés dans la construction de cet empire du rejet. Ceci équivaudrait à l'exportation de la xénophobie qui serait selon J. Valluy caractéristique des gouvernements européens¹³². En complétant de telles analyses des politiques d'externalisation dans une perspective internationale, Brigitte Fichet met en exergue la progressive délocalisation des frontières comme une technique particulière de leur renforcement employé au niveau régional et national. La volonté gouvernementale de réduire les entrées des étrangers mènerait ainsi à des transformations du travail des professionnels traditionnellement affectés dans la fonction de gardes-frontières, mais aussi à une extension de cette tâche à des professions qui n'avaient pas ce rôle préalablement (exemples : les travailleurs sociaux sont tenus de s'interroger sur la légalité du séjour des familles qu'ils fréquentent, les officiers d'état civil sont tenus de vérifier la véracité du consentement pour empêcher des mariages blancs etc.). B. Fichet démontre ainsi que le mouvement d'externalisation est redoublé par un mouvement d'intériorisation de la surveillance des frontières : afin de s'emparer de ceux ayant réussi à pénétrer clandestinement sur le territoire français ou européen, les mesures de contrôle policier sont multipliées au sein du territoire, les procédures de vérification administratives sont de plus en plus rigoureuses et des zones d'attente sont aménagées dans les (aéro)ports pour y retenir les étrangers « indésirables »¹³³. Il devient dès lors apparent qu'une série de

¹³⁰ Holzer, T. & Schneider, G. (2002), *op. cit.* Voir aussi : Noiriél, G. (2006), *op. cit.*, p. 243.

¹³¹ Noiriél, G. (2006), *op. cit.*, p. 33.

¹³² Valluy, J. (2010), « L'exportation de la xénophobie de gouvernement. De la politique européenne des frontières à la répression dans les pays limitrophes », In : *Les nouvelles frontières de la société française*, Fassin, D. (Ed.), Paris : La Découverte, pp. 175-196.

¹³³ Fichet, B. (2009), « Les droits des étrangers et les nouveaux gardes frontières », *Revue des Sciences Sociales*, 42/2 : pp. 54-61. Voir aussi : Wihtol de Wenden, C. (2010b), « Vers une externalisation de l'asile », *Projet*, 7/HS 01, p. 28.

mécanismes sélectifs opère en amont de la procédure d'asile. Y accèdent seulement ceux qui ont réussi à passer les obstacles matériels et administratifs entravant la réalisation de leur projet migratoire. Les demandeurs d'asile se présentant au guichet institutionnel sont les personnes qui ont déjà passé tous ces filtres et barrières.

Dans cette perspective, il faut également prendre en compte les travaux de M. Agier. Celui-ci attire notre attention sur le concept d' « asile interne » compris dans les nouvelles dispositions juridiques européennes. Cet outil juridique prévoit de décliner les demandes d'asiles de personnes dont on peut « raisonnablement » supposer qu'elles peuvent (ou auraient pu) trouver protection dans une région de leur pays d'origine qui est suffisamment éloignée de celle où elle a expérimenté la menace et la persécution. Des zones contrôlées et protégées par des forces (armées) internationales sont considérées comme zones où un « asile interne » est possible. S'intéressant à la vie des personnes déplacées dans de telles zones prenant généralement la forme de camps gérés par le UNHCR, M. Agier affirme que « le concept d' 'asile interne', introduit dans les discussions entre les États européens dans le cadre des stratégies d'externalisation de la procédure de l'asile, semble faire parfaitement écho à l'expérience des camps de déplacés internes dans les pays du Sud. Il représente l'idéal d'une double mise à l'écart : en camp et dans les pays africains. La stratégie visant à privilégier des pays 'tampons', notamment en Afrique du Nord, pour cantonner et filtrer les 'étrangers', s'appuie sur le même principe d'éloignement-enfermement des indésirables »¹³⁴.

Externalisation des politiques d'asile, mise à l'écart et confinement des migrants, renforcement des frontières extérieures (matérielles) et intérieures (administratives) – voici ce qui caractérise, selon l'avis prédominant au sein de la communauté scientifique, les politiques actuellement mises en œuvre par les autorités européennes à l'égard des migrants considérés comme malvenues. On peut faire l'hypothèse que le travail quotidien d'instruction des demandes d'asile effectué par les institutions nationales soit affecté par le contexte d'un durcissement juridique et la crispation sociopolitique à l'égard de la problématique de l'asile. L'argument cher à J. Valluy, selon lequel les actuelles tendances seraient l'expression d'une « xénophobie de gouvernement »¹³⁵ mérite ici une certaine attention. La large place occupée par des considérations sécuritaires au sein des politiques d'immigration et d'asile et la fréquente présentation de la migration internationale comme une menace pour les pays occidentaux laisse en effet conclure à une certaine « phobie », une peur éprouvée à l'égard des étrangers. Si l'on suppose que la politique édictée par les gouvernements européens témoigne d'une xénophobie, il semble intéressant de s'interroger sur les attitudes et les positions des agents administratifs chargés de mettre en application ces politiques. Leur travail quotidien est-il affecté par le climat général ? Comment se positionnent-ils face aux évolutions politiques dans le domaine de l'immigration et de

¹³⁴ Agier, M. (2006), « Le gouvernement humanitaire et la politique des réfugiés », *Recueil Alexandries* [en ligne], 10/16, page consultée le 23 novembre 2010 : <<http://www.reseau-terra.eu/article569.html>>.

¹³⁵ Valluy, J. (2008), « Du retournement de l'asile (1948-2008) à la xénophobie de gouvernement : construction d'un objet d'étude », *Cultures & Conflits*, 69 : pp. 81-111.

l'asile qui concernent plus ou moins directement leur travail ? Observe-t-on chez eux des raisonnements xénophobes ou racistes, une volonté de rejeter les demandeurs ou au contraire une envie de rendre possible leur accès au séjour régulier ? De telles questions paraissent intéressantes lorsqu'on s'efforce de prendre en compte le contexte macrosociologique dans lequel s'inscrit le travail quotidien des agents administratifs. J'essayerai d'y répondre sur la base des matériaux empiriques recueillis par l'interrogation des acteurs institutionnels.

2.1.4. HARMONISATION EUROPEENNE ?

Les efforts d'externalisation de l'asile et de verrouillages des frontières européennes ne sont qu'une face des nouvelles politiques communautaires en matière d'immigration et d'asile. Elles sont accompagnées par la construction d'un dispositif juridique et administratif permettant une gestion « harmonisée » de la demande d'asile au sein de l'UE. Les institutions nationales qui seront étudiées dans le cadre de cette thèse sont parties intégrantes de ce dispositif européen. Leurs agents mettent en application les directives européennes préalablement transposées dans la loi nationale. Au-delà du contexte national, leur travail s'inscrit donc dans un contexte européen. C'est non seulement au travers des nouvelles dispositions juridiques (notamment la directive qualification) mais aussi en raison d'une mise en réseau progressive des institutions nationales des États membres et des « échanges » de demandeurs d'asile induits par le dispositif « Dublin » [voir : chapitre 4.2] que la dimension européenne de la gestion de l'asile surgit régulièrement dans le travail des agents. Les institutions nationales sont-elles curieuses de savoir ce que font leurs homologues européens ? S'intéressent-elles à leurs manières d'interpréter les nouvelles dispositions légales et observent-elles l'évolution de la demande et des taux d'accord dans les pays voisins ? Ces questions paraissent intéressantes au regard de l'imbrication et de l'implication de plus en plus forte du BAMF et de l'OFPRA dans les structures supranationales (notamment européennes), bien qu'ils restent sans équivoque des institutions *nationales*. Pour comprendre leur place et leur rôle dans le nouveau dispositif d'asile européen, il est utile de faire un tour d'horizon de la littérature s'intéressant au processus d'harmonisation ou de communautarisation dans le domaine de l'asile.

Alors que la nécessité d'une harmonisation est assez consensuelle parmi les divers acteurs du droit d'asile, les définitions de ce concept et de ses objectifs concrets sont très variables. Une large majorité des auteurs travaillant sur cette question constate une tension entre le niveau national et européen – tension qui ne se dissout pas dans le vœu unanime de l'harmonisation. Tout comme dans d'autres domaines politiques à dimension européenne, on observe des résistances à l'harmonisation et des conflits entre le niveau national et le niveau européen. Les États membres sont prêts à céder une partie de leur souveraineté pour favoriser une coopération, mais veulent également garder la mainmise sur leurs dispositifs juridico-administratifs. Les politiques d'asile sont aujourd'hui un mélange de politiques nationales et internationales et relèvent d'une complémentarité entre unilatéralisme et multilatéralisme qui ne va pas sans créer des tensions importantes, comme le remarquent T.

Holzer et G. Schneider¹³⁶. En voulant en même temps coopérer et rendre plus cohérentes leurs politiques, les gouvernements nationaux sont en compétition « négative » pour récupérer le moins de demandes d’asile possible¹³⁷. Dans ce contexte, la création de normes minimales communes pour l’accueil des demandeurs d’asile sert donc justement à interrompre le cercle vicieux des mesures dissuasives prises unilatéralement par des gouvernements afin de diminuer l’attractivité de leur pays. Alors que les efforts d’harmonisation réalisés par les États membres sont selon T. Holzer et G. Schneider bien plus que symboliques, S. Laacher estime qu’il s’agit plutôt d’un discours de façade derrière lequel les gouvernements cachent une « lutte pour le maintien du monopole de la souveraineté nationale »¹³⁸. S. Laacher voit surtout une prééminence du national et tombe d’accord avec T. Holzer et G. Schneider sur le constat d’une course aux conditions d’accueil les moins favorables par laquelle les pays « convoités » essayent de faire baisser le nombre de demandes en « cassant » une image de générosité¹³⁹. Dans une perspective similaire, L. Schuster affirme que les pays recevant beaucoup de demandes voient l’harmonisation surtout comme un moyen pour « partager la charge » et pour une distribution plus équitable du poids financier¹⁴⁰. D. Bouteillet-Paquet est également très sceptique quant à l’avancement du processus d’harmonisation et, surtout, quant à la volonté des États nationaux de le faire avancer : « L’émergence progressive de compétences européennes en matière d’asile ne peut donc pas s’analyser comme une évolution de la communauté vers une structure fédérale supranationale. Les États membres conservent actuellement leur souveraineté pleine et entière en ce qui concerne la décision de reconnaissance de la qualité de réfugié et de protection au titre de l’asile territorial »¹⁴¹.

Si l’avis selon lequel l’harmonisation serait surtout une parole du bout des lèvres dont la concrétisation est contrecarrée par de nombreuses résistances nationales semble prédominer dans la littérature scientifique, d’autres voix se font également entendre. En analysant « les effets de l’eupéanisation des politiques d’immigration et d’asile », V. Guiraudon souligne que les directives du milieu des années 2000 ne relèvent pas d’un moment de rupture, mais s’inscrivent plutôt « dans la continuité d’un processus d’institutionnalisation, c’est-à-dire de formalisation et de pérennisation de pratiques plus anciennes et d’encastrement de ces pratiques normalisées dans le complexe institutionnel ou organisationnel européen »¹⁴². Pour de nombreux pays européens, leur mise en œuvre n’implique pas de changements fondamentaux des pratiques précédentes et ne demande que de petites adaptations. A. Le Pors dessine une image nuancée de l’avancement du processus d’harmonisation. Tout en constatant que « le mouvement de communautarisation européenne du droit d’asile s’est accéléré au cours des dernières années », il admet que « les divergences des États sont nombreuses et importantes et [que] la progression du droit

¹³⁶ Holzer, T. & Schneider, G. (2002), *op. cit.*, p. 20.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 22.

¹³⁸ Laacher, S. (2003), *op. cit.*, p. 123.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 126.

¹⁴⁰ Schuster, L. (2003), *op. cit.*, p. 129.

¹⁴¹ Bouteillet-Paquet, D. (2001), *op. cit.*, p. 129.

¹⁴² Guiraudon, V. (2010), *op. cit.*, p. 8.

commun demeure lente et contradictoire »¹⁴³. Dans la mesure où les préoccupations sécuritaires de chaque État membre priment encore largement, on ne peut, selon A. Le Pors, conclure à une véritable communautarisation des politiques d'asile. K. Hailbronner semble plutôt optimiste à propos du processus d'harmonisation. « Un certain degré d'harmonisation a été atteint par la résolution des divergences dues à des interprétations controversées de la Convention de Genève. Il n'en demeure pas moins que le droit et la pratique des États membres de l'UE diffèrent quant au statut de réfugié ainsi qu'à celui de la protection subsidiaire »¹⁴⁴, écrit-il dans un « *briefing paper* » commandé par la *Commission des Libertés Civiles, Sécurité et Justice* du Parlement.

La littérature scientifique fait donc apparaître des avis divergents concernant le degré d'avancement du processus d'harmonisation ou bien de communautarisation. Même si d'importantes différences persistent indéniablement entre les dispositifs d'asile nationaux, force est de constater que les institutions en charge de la prise de décision sur les dossiers de demande sont dans cette tâche désormais liées par une législation européenne. Dans cette perspective, l'articulation du national et du supranational dans l'instruction des demandes d'asile mérite l'attention de la recherche scientifique. C'est ainsi que cette recherche se propose d'analyser, à travers l'observation directe du travail d'instruction des demandes d'asile dans les administrations nationales, à quel point la dimension européenne est présente dans l'esprit des agents et dans quelle mesure ces derniers conçoivent leur activité dans un cadre national ou communautaire. La question sous-jacente est encore une fois celle du degré d'avancement du processus d'harmonisation. Répondre à cette question présuppose de s'intéresser à la manière dont les directives ont été transposées par les États membres. Bien qu'une telle analyse relève plutôt du domaine des sciences juridiques, je me suis livrée à une comparaison de la loi nationale française et allemande avant et après la transposition des directives. Une telle comparaison donne des indices sur le degré d'avancement de l'harmonisation juridique, mais doit être redoublée par une observation directe de la manière dont les agents bureaucratiques appliquent la loi. Sur la base du simple constat qu'une loi harmonisée sera toujours appliquée par des individus ayant été socialisés dans des pays, des systèmes administratifs et des institutions différentes, on peut faire l'hypothèse que l'uniformisation du cadre juridique ne suffit pas pour parvenir à une uniformisation des décisions sur les dossiers de demande d'asile. Jean-Yves Carlier fait une remarque intéressante à ce propos. Étant donné la centralité du terme « partage » dans le discours sur les politiques communes, il s'interroge sur l'objet de celui-ci : « s'agit-il de partager les frais [...] ou les hommes ? Dans le partage des hommes, outre le partage des hommes à protéger, il serait aussi possible d'inclure le partage des hommes qui protègent et

¹⁴³ Le Pors, A. (2005), *op. cit.*, p. 109.

¹⁴⁴ Parlement européen (2008), *Normes minimales relatives aux conditions pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou à la protection internationale et contenu de ces statuts. Évaluation (résumé) de la transposition de la directive 2004 et proposition pour un Régime Européen Commun d'Asile*, briefing paper réalisé par Kay Hailbronner, Bruxelles, p. 3.

décident »¹⁴⁵. Alors que J.-Y. Carlier imagine un tel partage des agents instructeurs surtout comme un échange ponctuel de fonctionnaires en cas d'augmentation soudaine de la demande dans un pays, on pourrait également l'imaginer dans la perspective d'une formation commune, voire même d'une circulation permanente des agents. En restant dans cette expérimentation de pensée, on pourrait faire l'hypothèse qu'un tel échange soutenu entre les « décideurs » favoriserait l'harmonisation des pratiques décisionnelles des pays européens. L'étanchéité et l'isolement des institutions nationales de l'asile paraissent en effet nuisibles à l'uniformisation des décisions. Les informations et les consignes concernant les nouvelles dispositions légales semblent avant tout circuler verticalement, du « haut vers le bas », et non pas horizontalement, ni du « bas vers le haut ». En pensant au jeu du téléphone arabe, il semble probable que l'information soit déformée lors de ses passages par les différents niveaux hiérarchiques et politiques. Une fois arrivée au niveau de l'agent censé l'appliquer, la norme initialement « standardisée » risque d'avoir subi une certaine « dé-standardisation ». Dans une telle optique, l'application de la norme juridique par les agents instructeurs singuliers parachèverait sa transformation.

Cette thèse se propose d'analyser le processus d'harmonisation sous l'angle des effets qu'il produit au sein des institutions nationales. À l'instar de deux cas, celui du BAMF et celui de l'OFPRA, il s'agit de mettre en parallèle les pratiques décisionnelles des agents en attachant une attention particulière à la manière dont ces derniers intègrent la dimension européenne du droit d'asile dans leur travail quotidien. Au-delà, je m'intéresserai évidemment aux taux d'accord (globaux mais aussi spécifiques aux diverses nationalités des demandeurs) résultants des processus décisionnels administratifs. Une telle comparaison binationale des pratiques décisionnelles basée sur une observation au niveau microsociologique des agents paraît susceptible de produire un savoir nouveau sur l'avancement du processus d'harmonisation ainsi que sur l'efficacité des mesures prises jusqu'à présent dans ce même objectif. Car, ainsi que le suggère Olaf Köppe, il est incertain si « une politique migratoire européenne réellement communautarisée peut émerger dans un temps prévisible », étant donné l'existence d'une diversité « de tradition juridiques nationales et de liens politiques entre les pays d'accueil et certains pays d'origine des migrants »¹⁴⁶.

2.1.5. LES DISPOSITIFS D'ASILE NATIONAUX

Malgré les tendances vers une approche collective et communautarisée de la problématique de l'asile en Europe, la prise de décision sur les dossiers de demandes se déroule toujours au sein de dispositifs juridico-administratifs nationaux. Certains aspects de la problématique sont en effet aujourd'hui pris en charge par un dispositif européen qui se profile à travers notamment le système « Dublin-Eurodac » [voir : chapitre 4.2], de nombreux projets de

¹⁴⁵ Carlier, J.-Y. (2004), « Introduction : le développement d'une politique commune en matière d'asile », In : *L'émergence d'une politique européenne d'asile*, De Sousa, C.D.U. & De Bruycker, P. (Eds.), Bruxelles : Bruylant / Éditions de l'ULB, p. 9.

¹⁴⁶ Köppe, O. (2004), « Politische Macht und demokratischer Rechtsstaat. Zum Verhältnis von Politik und Justiz im Ausländerrecht », *Kritische Justiz*, 2, p. 152.

coopération et d'échange ainsi que les directives définissant des normes et standards minimaux communs pour la mise en œuvre de la procédure d'asile dans les États membres. En dépit des réserves énoncées (à juste titre) par divers auteurs comme par exemple S. Castels¹⁴⁷ ou Andreas Wimmer et Nina Glick Schiller¹⁴⁸ quant à l'appréhension d'une problématique transnationale comme la migration (forcée) à l'échelle de l'État national, il paraît difficile de faire l'impasse sur le cadre national quand on veut étudier le travail administratif d'instruction des demandes d'asile. Le cadre national conserve, du point de vue *pratique* de la gestion bureaucratique et politique de l'asile et consécutivement du point de vue *méthodologique* pour l'étude de cette dernière, une pertinence incontestable. De la même manière, le critère de l'appartenance nationale et de la citoyenneté joue un rôle central dans l'appréhension (scientifique, juridique ou administrative) de la thématique de l'asile. « Nationalité et apatridie sont devenus des questions d'importance internationale dans la mesure où de nouveaux États se forment ou quittent un gouvernement autoritaire pour rejoindre une société plus vaste des nations. Les 'États souverains' constituent toujours des acteurs clés dans la fuite et ses solutions »¹⁴⁹, affirme Guy S. Goodwin-Gill dans un article sur les « défis de la protection des réfugiés ». Un réfugié est généralement considéré comme une personne qui quitte un État incapable ou non disposé à assurer sa protection pour en rejoindre un autre susceptible de le faire. Dans le pays d'accueil, il est dès lors acheminé dans un dispositif administratif étatique. Dans la mesure où cette recherche s'intéresse justement à ce dispositif, et plus précisément à l'institution qui en constitue le noyau, le cadre national s'impose de lui-même comme cadre d'analyse. Les choix méthodologiques relatifs à cette question ainsi qu'à la comparaison binationale seront approfondies dans le chapitre méthodologique. Penchons-nous à présent sur la constitution des dispositifs d'asiles nationaux, leur fonction, leur fonctionnement, leur production et leur action.

Il paraît tout d'abord nécessaire de s'expliquer à propos de l'usage de la notion de « dispositif ». Il s'agit ici d'un vocable de la langue française doté d'une signification propre qui a cependant été fortement marquée par la théorie foucauldienne qui conceptualise le dispositif comme un réseau de rapports de pouvoir. Bien que l'œuvre de M. Foucault, et plus précisément ses écrits sur les dispositifs de pouvoir ainsi que sur l'examen et la technique d'aveu, sont à plusieurs titres pertinents pour la présente analyse, la notion de « dispositif » ne sera pas employée dans un sens explicitement foucauldien. Jean-Samuel Beuscart et Ashveen Peerbaye constatent que cette notion est fortement investie par les sciences sociales contemporaines. Cependant, plutôt que de se référer directement au concept de M. Foucault, elle serait majoritairement utilisée comme « un terme du langage commun, impliquant un engagement théorique minimal, qui sert à désigner de façon souple et

¹⁴⁷ Castels, S. (2003), *op. cit.*, p. 23/24.

¹⁴⁸ Wimmer, A. & Glick Schiller, N. (2002), « Methodological nationalism and beyond : nation-state building, migration and the social sciences », *Global Networks*, 2/4 : pp. 301-334.

¹⁴⁹ Goodwin-Gill, G. S. (2001), « Refugees : Challenges to Protection », *International Migration Review*, 35/1, p. 132/133, traduction par l'auteure [citation originale : « Nationality and statelessness become matters of significant international concern as States move out of authoritarian government into a larger society of nations. 'Sovereign states' areas still key actors in flight and solution »].

ouverte ce qui organise l'activité humaine dans différents domaines »¹⁵⁰. Je propose en effet d'adopter une définition plutôt universelle et non calquée sur l'acception foucauldienne du terme de « dispositif ». Selon les définitions de dictionnaires, celui-ci peut renvoyer à trois domaines différents : le droit, la technique et la gestion. Ainsi, le *Trésor de la langue française*¹⁵¹ le définit comme la « manière dont sont disposées, en vue d'un but précis, les pièces d'un appareil, les parties d'une machine » (définition technique insistant sur la structure) ou comme un « ensemble de mesures, de moyens, disposés en vue d'une fin stratégique » (définition militaire insistant sur la fonctionnalité). En référence à ces définitions élémentaires et universelles, le terme de « dispositif » sera ici employé pour décrire un ensemble d'acteurs institutionnels, organisationnels, juridictionnels, associatifs et informels qui participent, plus ou moins directement, au déroulement de la procédure d'asile. Les rapports entre ces acteurs peuvent être de nature coopérative et solidaire ou, au contraire, conflictuelle et antagoniste. Ils se structurent principalement par la distribution des tâches et du pouvoir décisionnel entre eux. Finalement, leur action conjointe est la mise en application du droit d'asile. Ainsi, les textes juridiques et règles administratives régissant cette action doivent être considérés comme faisant parti du dispositif. Sera donc appelé « dispositif d'asile national » l'ensemble des acteurs, structures et règles qui, au sein d'un même État (ici la France ou l'Allemagne), contribuent à la mise en œuvre du droit d'asile. Je renonce à énumérer les différents éléments constitutifs du dispositif d'asile dans la mesure où le marquage de la limite est difficile et forcément arbitraire. Précisons néanmoins que le dispositif d'asile national ne comprend pas que des acteurs étatiques mais inclut bien évidemment des acteurs semi-privés (comme des associations de soutien) et des acteurs professionnels libéraux (comme des avocats ou des médecins). L'adjectif « national » sert donc à insister sur la délimitation par rapport au « dispositif d'asile européen » qui se réfère davantage aux acteurs opérant à ce niveau supranational, bien que ce dernier comprenne également les institutions d'asile nationales.

Pour amplifier cette définition très « terre à terre », j'aimerais malgré tout y intégrer quelques idées issues de la pensée de M. Foucault. Selon la définition la plus connue, figurant dans le tome 3 de *Dits et écrits*, M. Foucault repère sous le nom de « dispositif » « un ensemble résolument hétérogène, comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques, bref : du dit, aussi bien que du non-dit. Le dispositif lui-même, c'est le réseau qu'on peut établir entre ces éléments »¹⁵². La définition foucauldienne du dispositif comprend beaucoup d'éléments idéels tels que les discours, les mesures, les énoncés ou les propositions – bref, les *mots* – mais inclut également des éléments matériels tels que les institutions ou les aménagements architecturaux – les *choses*. La formulation « du dit, aussi bien que du non-dit » reflète cette coprésence d'éléments de différentes natures. Ce qui

¹⁵⁰ Beuscart, J.-S. & Peerbaye, A. (2006), « Histoires de dispositifs. Introduction », *Terrains & travaux*, 2/11, p. 4.

¹⁵¹ TLFi, *Trésor de la langue française informatisé* [en ligne]. Disponible sur : <<http://atilf.atilf.fr>> (consulté le 8 février 2012).

¹⁵² Foucault, M. (1994), *Dits et écrits. Tome III : 1967-1979*, Paris : Gallimard, p. 299.

distingue le dispositif d'un simple empilement de ces éléments est bien entendu leur mise en réseau, leur agencement particulier, leurs liens réciproques. Les rapports qui relient les divers acteurs et discours du dispositif d'asile peuvent, en référence à cette idée, être considérés comme constituant sa logique même. Ces rapports sont déterminés par la distribution des tâches et du pouvoir au sein du dispositif. Cet aspect est également central pour M. Foucault. Selon lui, un dispositif est avant tout fait de relations de pouvoir, de sanctions et de contrôles qui s'expriment dans les discours et se matérialisent dans les interactions s'inscrivant en son sein. Il joue le rôle d'un instrument de domination permettant d'amener les individus par la technique de l'aveu à la conformité et la docilité. Il devient ainsi non seulement outil de soumission mais aussi source de savoirs et de connaissances. Chez M. Foucault, les aspects matériels et palpables du dispositif ne sont que le support sur lequel s'érige un construit immatériel abritant, lui, sa véritable raison d'être. Finalement, l'auteur définit le dispositif par rapport à sa fonction stratégique qui, entre le moment historique de sa création et l'instant de son observation, peut évoluer. La question de la genèse du dispositif et de son « perpétuel remplissement stratégique »¹⁵³, mouvement grâce auxquels le dispositif peut survivre à son intentionnalité initiale et se maintenir à travers les époques, mérite d'être posée à propos du dispositif d'asile observé ici. Pour l'acception du concept de « dispositif » tel qu'il sera utilisé dans cette recherche, retenons de la définition foucauldienne l'importance d'éléments idéels et discursifs ainsi que sa dimension historique et évolutive.

Les différents éléments qui composent le dispositif d'asile s'articulent autour de ce que l'on appelle communément la *procédure (de demande) d'asile*. Elle constitue, pour ainsi dire, le moment fédérateur du dispositif. Elle tient ensemble ses différents éléments : c'est en son sein que les textes de loi et consignes trouvent application et c'est en vue de sa mise en œuvre que les différents acteurs du dispositif collaborent. La réflexion sur la procédure que Niklas Luhmann présente dans son ouvrage *Légitimation par la procédure* est sous-tendue par son étonnement à l'égard de l'acceptation constante des décisions étatiques : « Lorsque seul un petit nombre décide, comment est-il possible de répandre la conviction effective de la justesse normative ou de la force contraignante de l'acte de décision ? »¹⁵⁴. L'une des majeures fonctions de la procédure est donc, comme l'indique le titre de son livre, de donner lieu à des décisions justes et légitimes aux yeux du plus grand nombre. En produisant de la justesse et de la vérité sociale (entendue dans le sens de *certitude*), la procédure a en outre pour effet de réduire la complexité sociale. Finalement, « le but des procédures juridiquement régulées est de rendre subjectivement transmissible la réduction de la complexité, que ce soit par le moyen de la vérité ou par la création d'un pouvoir légitime de décision »¹⁵⁵. La légitimation des décisions induites par la procédure correspond donc à un processus d'apprentissage institutionnalisé et permet la transmission d'une complexité réduite qui aidera les individus à s'orienter significativement entre les multiples possibilités offertes par la société moderne. Selon l'approche luhmannienne, la procédure peut ainsi

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ Luhmann, N. (2001), *La légitimation par la procédure*, Paris : Éditions du Cerf, p. 19/20.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 17.

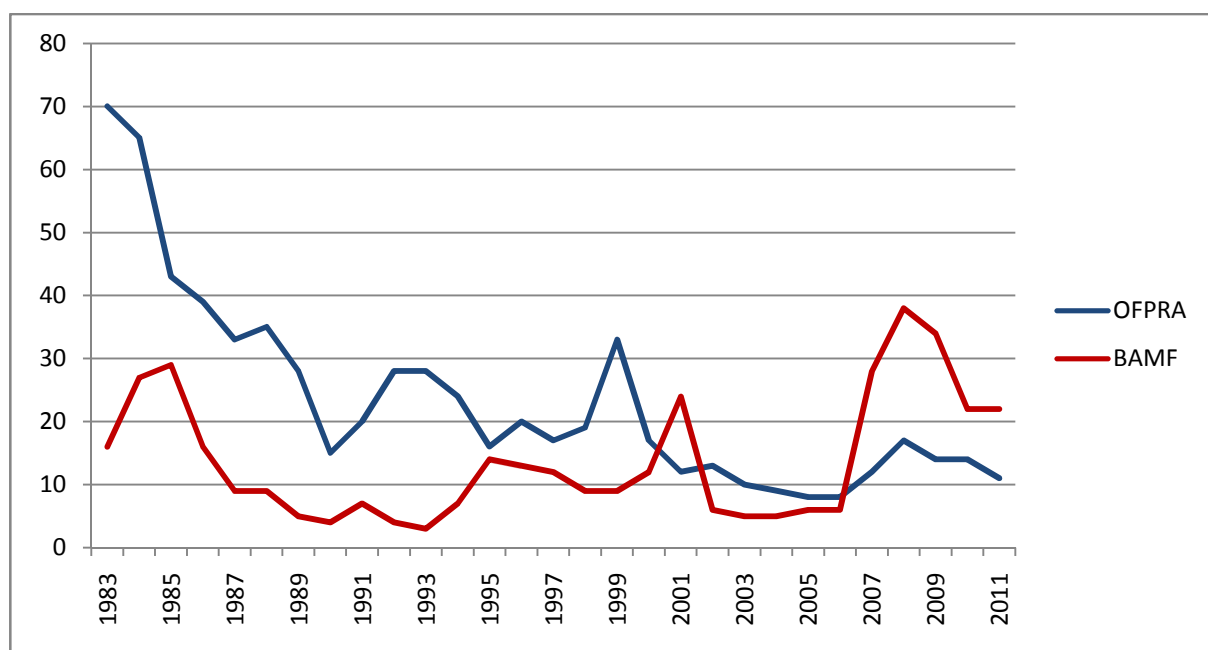
être considérée comme un système social parmi d'autres ayant des fonctions bien particulières. On peut bien sûr faire remarquer que cette légitimation a aussi des fonctions de « dépolitisation » des problèmes et que la conception en termes de « réduction de la complexité sociale » prend le parti de l'évolution du système contre une conflictualité caractéristique des « mondes vécus ». Je reviendrai sur cette question dans la conclusion.

Revenons dès à présent sur la question des dispositifs d'asile nationaux au sein desquels est mise en œuvre la procédure d'asile. Pour saisir leurs propriétés, fonctionnements et visées propres, il faudra tout d'abord considérer la hiérarchie des normes et des niveaux décisionnels. En laissant de côté les niveaux supranationaux, il s'agira d'identifier les instances productrices de lois, de règles, de consignes et de discours ainsi que les canaux par lesquels ces derniers sont transmis. Pour le dire avec les mots de N. Luhmann, la légitimité des procédures législatives donnant lieu à ce corpus de règles constitue la base de l'acceptation des décisions sur lesquelles débouche la procédure d'asile. Dans l'objectif d'une mise en parallèle de deux dispositifs d'asile nationaux, trois aspects de ces derniers paraissent particulièrement importants à saisir et à comparer par la suite : le droit, la procédure administrative et les institutions impliquées. L'intervention des divers acteurs du dispositif d'asile doit surtout être appréciée à l'égard de leur influence respective sur le processus décisionnel. Dans la mesure où tous les acteurs sont, selon la définition du dispositif que nous venons d'adopter, partie prenante de relations de domination et de pouvoir, il faudra d'une part s'intéresser aux contraintes organisationnelles et systémiques qui pèsent sur leur action et, d'autre part, à leur marge de liberté et à leur contribution à la production des décisions. Dans la perspective d'une analyse diachronique des dispositifs d'asile, on peut considérer que l'objectif initial du *droit d'asile* est de protéger les personnes que l'on identifie comme étant des réfugiés. L'objectif initial du *dispositif d'asile* est de mettre en application ce droit, et donc de produire des décisions sur les dossiers de demande d'asile ou, autrement dit, d'identifier les personnes à protéger. L'activité des instances décisionnelles principales du dispositif d'asile (les administrations et les tribunaux), s'exprime, dans la forme la plus condensée, dans un chiffre : le taux d'accord. Ce taux représente la proportion des décisions positives sur le nombre total de décisions prises dans une année donnée. Il peut être calculé à propos de l'intégralité des demandeurs ou spécifiquement aux demandeurs des différents pays d'origine. On distingue également le taux d'accord produit par les administrations (la première instance de la procédure) et le taux d'accord « global » qui prend en compte les annulations prononcées par les cours d'appel (la deuxième instance de la procédure). Bien évidemment, ces taux sont beaucoup trop unidimensionnels pour rendre compte de la complexité du processus décisionnel et des multiples facteurs qui y interviennent. Ils constituent malgré tout un résultat compact et, jusqu'à un certain point, significatif de l'agir effectif des institutions. En raison de ces qualités, l'évolution et le niveau actuel du taux d'accord simple (de première instance) doivent être considérés à la lumière de la mission et fonction initiale des institutions qui le produisent, ici le BAMF et l'OFPRA. Pour ne donner qu'un rapide aperçu, ce taux a été inférieur à 10 % dans les deux institutions entre 2002 et 2006. Depuis, il a augmenté à plus de 30 % en Allemagne alors qu'il restait aux alentours de 10 % ou 15 % en France. Notons

que le nombre annuel de premières demandes a récemment été à peu près équivalent dans les deux pays, ayant connu une hausse simultanée depuis l'année 2007/2008 (30 303 demandes au BAMF en 2007, 41 332 en 2010 ; 23 804 demandes à l'OFPRA en 2007, 36 931 en 2010).

Étant donné que mon interrogation originale prend racine dans le fait statistique de la faiblesse des taux d'accord du BAMF et de l'OFPRA, je me suis tout d'abord livrée à un dépouillement des chiffres produits et publiés par ces deux institutions. Il s'agissait de dépasser ce simple constat en croisant sa dimension diachronique et géographique : les taux d'accord spécifiques aux diverses nationalités des demandeurs et leur évolution au fil des dernières années ont été comparés pour le cas du BAMF et de l'OFPRA. Or, de nombreux problèmes méthodologiques, en termes de calcul, de comparaison mais aussi en termes d'interprétation, ont progressivement fait surface [voir : chapitre 3.2]. L'approche par les chiffres apparaît comme insuffisante. Le passage par une analyse statistique peu concluante a ainsi servi à mettre en évidence la nécessité absolue d'une étude qualitative et compréhensive pour saisir l'agir des institutions, le processus décisionnel et son résultat quantitatif, à savoir le taux d'accord. Les tableaux résultant de l'investigation statistique sont donc susceptibles de constituer un point de départ pour la réflexion ultérieure destinée à dépasser l'approche quantitative. Les diverses hypothèses jusque-là développées pour expliquer l'effondrement du taux d'accord et la tendance générale des dispositifs d'asile vers une plus grande restrictivité et sévérité seront discutées à la fin de ce chapitre.

FIGURE 2 : ÉVOLUTION DU TAUX D'ACCORD DE L'OFPRA ET DU BAMF DEPUIS 1983



2.2. ENQUETER DANS LES COULISSES DES INSTITUTIONS

2.2.1. PERSPECTIVE INSTITUTIONNELLE

Si la recherche sur une thématique donnée était un grand puzzle, chaque enquête empirique serait une pièce complétant l'image. Dans le puzzle de l'asile, la partie concernant le travail des institutions étatiques en charge de l'instruction des demandes manque encore de beaucoup de pièces. Bien que plusieurs chercheurs se soient récemment intéressés à ces questions, les mécanismes du traitement administratif des dossiers constituent l'une des zones d'ombre de la thématique globale de l'asile. Le faible investissement de ce terrain et la relative méconnaissance du travail concret des institutions sont liés à plusieurs facteurs déjà évoqués au début ce chapitre. L'un d'eux est certainement l'isolement et la fermeture des administrations de l'asile qui rendaient l'accès à ce terrain de recherche très difficile. La situation semble avoir changé depuis peu. Contrairement aux expériences faites par d'autres chercheurs ayant tenté de pénétrer au sein de l'OFPRA et du BAMF pour y mener une recherche, je n'ai rencontré quasiment aucune difficulté dans la négociation de mon enquête de terrain. Les deux institutions m'ont très volontairement ouvert leurs portes – en soulignant même leur grand intérêt pour mon projet. La dimension comparative de ce dernier a certainement favorisé l'attitude intéressée et coopérative dont mes interlocuteurs faisaient preuve. Au-delà d'une curiosité pour ce que fait l'institution homologue d'un pays européen voisin, les agents auxquels j'ai eu affaire dans la négociation de ma recherche ont laissé sous-entendre que leurs institutions respectives seraient soucieuses de privilégier une plus grande transparence et une politique d'ouverture ayant pour but d'améliorer leur image extérieure. La chargée de communication de l'OFPRA m'a par exemple précisé que l'Office n'avait « pas honte de son travail » et le ferait donc volontiers connaître. Cette nouvelle volonté de s'ouvrir au monde extérieur et de permettre aux observateurs externes d'étudier le travail institutionnel semble être la conséquence d'une prise de conscience : le BAMF comme l'OFPRA ont été (et sont encore) frappés d'une réputation assez négatives. Il semble que les deux institutions se perçoivent elles-mêmes comme plus présentables, sérieuses et compétentes depuis les réformes et efforts de modernisations réalisés au fil de la dernière décennie. L'image négative et les critiques parfois virulentes dont ils faisaient (et font toujours) l'objet sont certainement liées à leurs pratiques décisionnelles restrictives, mais aussi au caractère incompréhensible de celles-ci. L'opacité des processus et critères d'éligibilité contribuaient à faire fleurir toutes sortes de suppositions, suspicions, hypothèses et rumeurs à leur égard. Celles-ci circulaient parmi les demandeurs d'asile et réfugiés ainsi que dans le monde associatif et juridique. Les divers acteurs extra-institutionnels indirectement concernés par les décisions de l'OFPRA et du BAMF (association de soutiens, avocats etc.) mais aussi et surtout les demandeurs ont parfois pu éprouver une grande perplexité et incompréhension à l'égard des décisions rendues.

Pour saisir le processus décisionnel dans son ensemble et rendre compte des mécanismes et critères qui y sont à l'œuvre, il était donc nécessaire d'enquêter au plus près des acteurs institutionnels. Bien évidemment l'administration de l'asile ne constitue à son tour qu'un

maillon de la chaîne décisionnelle : un accompagnement et une certaine « préparation » des demandeurs d'asile à l'entretien institutionnel a lieu en amont et l'étape du recours juridique succède à la procédure administrative en cas de décision négative. En dehors des agents administratifs, un vaste ensemble d'acteurs influence le processus décisionnel, y compris les demandeurs d'asile eux-mêmes. S'intéresser à leur vécu et leurs expériences avec les acteurs institutionnels présente un intérêt indéniable pour la compréhension de la procédure d'asile. Dans le cadre d'une enquête sociologique précédente, j'ai réalisé une vingtaine d'entretiens auprès de réfugiés reconnus en France¹⁵⁶. Il s'agissait d'appréhender leurs rapports aux autorités françaises et leur parcours administratifs et juridiques ayant abouti à l'obtention du statut. De multiples autres enquêtes susmentionnées s'intéressent à la procédure d'asile du point de vue des demandeurs. L'un des objectifs centraux de la présente recherche est dès lors d'inverser la perspective pour observer cette procédure du point de vue des agents administratifs instruisant les dossiers de demande. Ainsi, les demandeurs d'asile ne sont pris en compte qu'à travers la parole des agents. Les seules rencontres avec eux avaient lieu durant les observations directes d'entretiens institutionnels – qui sont aussi le seul moment de rencontre directe entre l'agent et le demandeur. Ne pas interroger personnellement les demandeurs d'asile et renoncer ainsi à pouvoir « croiser des perspectives » constitue un choix méthodologique délibéré permettant de s'immerger pleinement dans le monde institutionnel et de voir la procédure avec les yeux de ceux qui la mettent en œuvre. Adoptant un procédé similaire, T. Scheffer explique par rapport à sa méthodologie : « j'ai laissé les administrations interroger les demandeurs – pour mettre les méthodes de recherche [d'interrogation et de vérification] des administrations au centre de mon enquête »¹⁵⁷. Tout comme dans l'enquête de T. Scheffer, les réactions et comportements des demandeurs sont dans la présente recherche observés à travers le prisme de la parole des agents.

Le choix d'une perspective unilatéralement institutionnelle m'a été reproché quelquefois. Des personnes de mon entourage académique émettaient des réserves quant à la possibilité de porter un regard lucide sur la procédure « en adoptant le point de vue des dominants ». Selon certaines critiques, il serait scientifiquement illégitime d'analyser une procédure mettant en jeux deux types d'acteurs en excluant le point de vue de l'un d'entre eux. Une telle affirmation induit cependant une mise en cause de la légitimité de bon nombre d'enquêtes ayant été réalisées sans la prise en compte du point de vue institutionnel. À ma connaissance et à mon sens, les apports scientifiques de ces enquêtes n'ont pas été et ne sont pas à remettre en cause. Symétriquement, il me paraît tout aussi légitime et même absolument nécessaire de produire des connaissances scientifiques prenant pour unique objet le travail administratif. En sollicitant par exemple l'analyse des catégories de

¹⁵⁶ Probst, J. (2009), *Le parcours des réfugiés statutaires en France. Analyse compréhensive de la dimension interactive et psychosociale* (mémoire de master sous la direction de P. Watier), Université de Strasbourg.

¹⁵⁷ Scheffer, T. (2001), *op. cit.*, p. 28, traduction par l'auteure [citation originale : « Die ‚Beforschung‘ der Antragsteller habe ich aber ganz den Behörden überlassen – und die amtlichen Forschungsmethoden ins Zentrum der Untersuchung gestellt »].

l'entendement professoral¹⁵⁸, on peut montrer que cette approche, qui ne questionne pas les élèves, est d'une grande fécondité. Au-delà des critiques strictement méthodologiques, ma démarche semblait parfois même être interprétée comme un parti pris. Je tiens donc à souligner qu'*enquêter au sein des institutions* ne veut en rien dire de *se placer de leur côté* mais simplement d'observer la procédure *de leur point de vue*. En effet, la procédure est souvent implicitement conçue comme un affrontement entre deux parties adverses occupant chacune un côté du « guichet étatique », pour employer la terminologie de V. Dubois et J. M. Weller. Notons que, dans la définition de la relation administrative, l'agent et le demandeur ne constituent pas *a priori* des forces antagonistes. D'un point de vue pratique et statistique cependant, l'agent tend effectivement à refuser au demandeur d'asile ce qu'il veut obtenir. Dans l'optique institutionnelle, ce refus n'est pas personnel mais anonyme : ce n'est pas l'agent mais bien la règle juridique appliquée par l'administration qui refuse. Dans quelle proportion les refus sont effectivement fondés sur la règle juridique et dans quelle proportion des considérations d'ordres plus subjectifs entrent en ligne de compte est justement l'une des questions auxquelles souhaite répondre cette recherche. Retenons donc que le demandeur ne représente pas l'adversaire de l'agent, aussi peu que l'agent ne constitue *a priori* l'adversaire du demandeur. La relation administrative qui relie ces deux acteurs et l'interaction qui se déroule entre eux se trouvent au centre de mes préoccupations empiriques. Cette interaction lors de l'entretien institutionnel s'inscrit dans un cadre communicationnel bien particulier (interrogatoire unidirectionnel, médiation de la parole par un interprète), est régie par une réglementation stricte et se caractérise par une forte asymétrie en termes de pouvoir et de marge de manœuvre des acteurs qui y participent. Il est certain que nous sommes très loin de l'interaction informelle et spontanée entre des individus plus ou moins égaux, ainsi que de l'idéal communicationnel tel que le conceptualise Jürgen Habermas¹⁵⁹. Malgré le caractère prédéfini et artificiel, je propose d'employer les termes de « relation » et d'« interaction » pour parler de ce qui se joue entre l'agent et le demandeur.

Les désignations que j'emploierai pour parler des deux types d'acteurs sont inspirées par le rôle qu'ils détiennent au sein de cette interaction. J'appellerai « agent » le représentant institutionnel et « demandeur » celui qui se présente à l'institution. Ceci permet d'insister sur ce qu'ils sont l'un pour l'autre et d'exclure tout ce qu'ils peuvent être par ailleurs. Selon la définition institutionnelle, un demandeur d'asile est une personne demandant à être reconnue au titre de l'asile, mais dont la qualité de réfugié n'a pas encore été établie par les instances administratives et juridiques compétentes. Le demandeur d'asile est donc un prétendant au statut de réfugié. Une réponse favorable à sa demande valide sa requête et fait de lui un réfugié statutaire alors qu'une réponse défavorable le transforme en « débouté du droit d'asile » ou bien en « sans papier ». Tant que les institutions n'ont pas statué, il est considéré comme demandeur. Dans la mesure où je m'intéresse à cette population dans son rapport à l'institution, je propose d'adopter la terminologie administrative qui vient d'être

¹⁵⁸ Bourdieu, P. & de Saint Martin, M. (1975), « Les catégories de l'entendement professoral », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 3 : pp. 68-93.

¹⁵⁹ Habermas, J. (1981), *Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1 und 2*, Frankfurt : Suhrkamp.

exposée. Dans le cadre de cette thèse, l'emploi du qualificatif « demandeur » équivaut à une mise de côté de la question essentielle régissant la procédure d'asile : s'agit-il d'un « réfugié » ou bien d'un autre type de migrant ? Le terme de demandeur a l'avantage de se soustraire à la catégorisation des migrants en fonction de leur motif migratoire, bien que le « demandeur » considéré ici demande bien un titre de séjour pour motif « politique ». Les personnes ainsi désignées nous intéressent surtout *en leur qualité de demandeurs* et moins en leur qualité de migrant pour tel ou tel motif. J. Valluy adopte « le terme 'exilés' pour désigner l'ensemble des personnes vivant en exil, à l'étranger, et entreprenant d'y refaire leur vie, ceci afin de considérer cette population globalement, par-delà la diversité des catégories sociales (travailleurs migrants, migrants forcés, demandeurs d'asile, réfugiés statutaires, sans-papiers, etc.), sans préjuger de la validité sociologique de ces distinctions et des usages sociaux qui en sont faits »¹⁶⁰. Ce choix terminologique lui permet de ne pas « réduire la migration à sa dimension géographique » mais d'insister au contraire sur « l'idée d'une contrainte à partir » sans pour autant préjuger de la nature ou l'origine de cette contrainte¹⁶¹. Les considérations de J. Valluy se recoupent ainsi avec les miennes : parler d'« exilés » ou de « demandeurs » offre la possibilité de mener une réflexion au-delà des catégories juridiques ou administratives prédéfinies pour classer les migrants. Or, J. Valluy s'intéresse avant tout à l'instance juridique et adopte au-delà une perspective plus large sur la problématique de l'asile. Dans le cadre de la présente recherche, l'adoption du terme de « demandeur » paraît plus appropriée dans la mesure où la réflexion porte sur ces personnes dans leur rapport à l'institution compétente pour juger de la légitimité de leurs demandes.

Dans ce même souci de ne pas préjuger des motifs régissant le dépôt d'une demande d'asile, j'éviterai d'accoler l'adjectif « politique » au terme d'« asile ». La traditionnelle association des deux termes a perdu de sa pertinence depuis que le champ d'application du droit d'asile s'est explicitement élargi à des persécutions n'émanant pas du pouvoir étatique et ne se référant pas aux opinions politiques de la personne concernée. Bien que la Convention de Genève ait déjà couvert, au-delà des persécutions liées à des opinions politiques, celles liées à l'appartenance à un certain groupe religieux, ethnique, national ou social, on a pendant longtemps employé l'expression-valise d'« asile politique » pour faire référence aux motifs migratoires donnant droit, selon ladite convention, à un statut de protection. La directive qualification a entériné l'inclusion dans le champ de protection de diverses formes de crainte et de menaces ne renvoyant aucunement à un motif politique. Au regard de ces évolutions juridiques, il semble aujourd'hui inapproprié de conserver l'expression d'asile politique, constat qui a également été fait par un certain nombre de mes interlocuteurs. Dans la suite de ce texte sera employé le terme d'« asile » tout court (une confusion avec l'hôpital psychiatrique étant improbable) – ou, alternativement, celui de « protection internationale ».

¹⁶⁰ Valluy, J. (2009), *op. cit.*, p. 9.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 9/10.

Un demandeur d'asile est donc une personne ayant potentiellement droit à la protection internationale. C'est justement dans ce « potentiellement » que réside tout l'enjeu de la procédure d'asile. Pour l'institution, il s'agit de déterminer si la demande est bien fondée ou non, si elle cadre ou ne cadre pas avec le droit d'asile ou, en employant les termes du discours institutionnel et politique, si le demandeur est un « faux » ou un « vrai » réfugié. Alors que le terme de « demandeur » relève d'un vocabulaire administratif relativement neutre, ceux de « faux » ou « vrais » réfugiés peuvent être perçus comme impliquant une violence symbolique exercée par l'institution. En effet, cette distinction n'a aucune légitimité ni utilité dans l'analyse sociologique. Quand on s'intéresse aux discours et aux pratiques institutionnelles, il est cependant difficile de faire l'impasse sur ces qualificatifs. Pour marquer une distance par rapport au discours institutionnel basé sur la distinction entre les « faux » et les « vrais », je me propose de mettre ces termes systématiquement entre guillemets. Ils seront dès lors employés pour parler de ce que l'administration perçoit comme relevant du faux et du vrai. Un problème rhétorique similaire se pose à propos des notions de « mensonge » et de « fraude ». Contrairement au qualificatif « faux réfugié », ces deux notions ne sont pas propres aux discours des institutions de l'asile mais relèvent du langage courant. Au-delà de leur caractère descriptif d'un certain type de comportements, elles renvoient à un jugement moral généralement réprobateur. Étant donné que le jugement moral y est si étroitement associé, il est difficile, voire impossible d'employer ces termes dans un sens exclusivement descriptif et non normatif. Néanmoins, dans la suite de ce texte, je ne peux ni ne veux renoncer à l'emploi de ces deux vocables de la langue française. Je prie donc le lecteur de bien vouloir entendre, en dehors de tout jugement moral et selon la définition proposée par le *Trésor de la langue française*¹⁶²,

- *mensonge* comme une « affirmation contraire à la vérité faite dans l'intention de tromper » ;
- *fraude* comme l' « action de tromper, d'abuser autrui en contrevenant aux règlements ».

Dans cette thèse, il s'agit justement de porter un regard objectif et analytique sur les comportements et stratégies d'action que les deux types d'acteurs susmentionnés (les représentants institutionnels et les demandeurs) adoptent les uns à l'égard des autres. Dans leurs interactions plus ou moins directes s'inscrivant dans le contexte de la procédure d'asile, les comportements des protagonistes doivent être compris comme des réactions réciproques correspondant à leurs objectifs propres.

L'adoption d'une perspective unilatéralement institutionnelle demande non seulement ces précautions terminologiques (pour se prémunir contre le soupçon de partialité) mais aussi et surtout des précautions méthodologiques et épistémologiques. Car en effet, l'observation de la procédure du point de vue des bureaucrates comporte, comme toute démarche méthodologique, un certain nombre de risques et de biais potentiels. Selon les réserves émises par certaines personnes rencontrées au cours cette recherche, le risque serait d'être

¹⁶² TLFi, *Trésor de la langue française informatisé* [en ligne]. Disponible sur : <<http://atilf.atilf.fr>> (consulté le 8 février 2012).

« happé » par le discours institutionnel, dans la mesure où celui-ci n'est pas contrebalancé par le point de vue de ceux qui « subissent » l'action administrative. La nécessité d'une prise de distance avec le discours des acteurs interrogés lors de l'enquête de terrain fait cependant partie des leçons fondamentales de la méthode compréhensive. Il apparaît dans tous les cas *évident* qu'il faut se garder de prendre la parole des institutionnels comme de l'argent comptant – principe qui est par ailleurs valide dans n'importe quelle enquête qualitative. Ainsi, le discours des agents administratifs inclut potentiellement autant d'omissions, de distorsions, de descriptions orientées et d'allégations peu fondées que celui des demandeurs d'asile. Il est ainsi fort probable que les questions posées aux agents sont susceptibles de nous fournir des informations éclairantes à propos du comportement que les demandeurs déploient en entretien. Symétriquement, une interrogation des demandeurs serait un moyen d'obtenir des renseignements intéressants à propos de l'attitude que les agents y adoptent. Une telle interrogation par ricochet peut en effet donner accès à des éléments d'information que chaque acteur aurait tendance à omettre lors d'un entretien direct. La perspective adoptée dans le cadre de cette enquête permet donc d'analyser des pratiques et du vécu professionnel des agents administratifs et une appréhension du comportement des demandeurs à travers le regard institutionnel. Afin de prendre du recul par rapport à l'auto-présentation des agents, le matériau empirique de cette enquête comprend des entretiens avec divers professionnels qui, dans le cadre de leur métier, portent un regard extérieur sur l'action des agents de l'OFPRA et du BAMF (notamment des avocats et des magistrats). La perspective institutionnelle implique en outre le risque d'être aveuglé par les catégories juridico-administratives régissant l'instruction de la demande d'asile et de les reprendre de manière peu critique au compte de l'analyse scientifique. Alors qu'il est justement intéressant d'observer la manière dont ces catégories sont mobilisées dans le travail administratif, leur pertinence pour la réflexion sociologique est plus que douteuse. Cette dernière doit donc les interroger, les remettre en cause et les déconstruire afin de favoriser une compréhension plus complète du processus décisionnel et une lucidité concernant les critères d'éligibilité et leur application au cas concret.

Si le choix de mettre les institutions de l'asile au centre de cette recherche découle bien évidemment de l'interrogation qui est à son origine, il délimite aussi, en termes de production de savoir, le champ des possibles de l'enquête. Telle qu'elle est conçue, cette recherche peut potentiellement répondre à un certain nombre de questions alors que d'autres resteront inévitablement sans réponse. Il relève de la responsabilité du chercheur de ne pas céder à la tentation de vouloir se prononcer à propos de questions sur lesquelles son matériau empirique ne fournit pas des indications suffisantes. Dans le cadre de cette enquête, la plus grande prudence sera donc requise dans l'évocation de tout ce qui se passe en amont et en aval de l'étape institutionnelle de la procédure d'asile, à savoir la construction du récit et l'éventuelle préparation des demandeurs à l'entretien, la procédure de recours devant les instances juridiques ainsi que les relations entre les administrations et leurs ministères de tutelle. Si toutefois le matériau empirique contient des informations à propos de ces sujets, ce sont souvent des informations de seconde ou de troisième main dont la solidité est insuffisante pour en tirer des conclusions. La plus grande partie de cette

thèse se concentre donc sur la description et l'interprétation des résultats empiriques. Néanmoins, elle comprend une partie visant à replacer ces résultats dans leur contexte global et à les interpréter à la lumière des connaissances produites par d'autres chercheurs. L'étude concrète du travail bureaucratique sur les dossiers de demande d'asile à un niveau local comprend deux grands volets qui seront problématisés par la suite : d'un côté, l'institution comme lieu de pouvoir et de décision, comme structure hiérarchique régie par des règles précises, et, de l'autre, l'agir professionnel des agents, leurs motivations, représentations, attitudes et réactions face à la tâche de l'instruction.

2.2.2. L'INSTITUTION : LIEU DE POUVOIR, LIEU DE DECISION

Considérer le construit organisationnel et la place qu'il occupe au sein de la procédure administrative est un pré-requis à l'observation des interactions qui s'y déroulent et les relations interindividuelles qui s'y tissent. Une connaissance solide de la structure hiérarchique, de la distribution des tâches, de la mission et des règles propres à l'institution est nécessaire pour comprendre des comportements et attitudes des agents. Cette démarche s'avère particulièrement pertinente dans le cadre d'une recherche comparative. L'appréhension de la problématique générale de cette recherche, à savoir l'instruction des dossiers de demande d'asile au sein de deux institutions nationales, requiert tout d'abord une prise en considération du contexte sociopolitique national mais aussi européen dans lequel elle s'enracine. Des éléments historiques propres à chacun des deux pays, leurs traditions ou cultures administratives respectives ainsi que le climat politique général et les perceptions sociales de la question de l'asile peuvent ainsi contribuer à la compréhension globale du déroulement de la procédure de demande d'asile. En considérant les particularités nationales, il ne faut pas négliger le contexte européen commun qui prend de plus en plus d'importance. Bien que les politiques d'immigration et d'asile soient de plus en plus appréhendées comme une préoccupation commune des États membres de l'UE, ces derniers restent attachés à une certaine souveraineté politique dans le domaine et maintiennent certaines traditions et manières de faire bien rôdées. Une mise en parallèle des dispositifs administratifs assurant la prise en charge de la demande d'asile en France et en Allemagne, ainsi qu'une interrogation sur leurs différences et similitudes au regard des tentatives d'harmonisation de l'UE constitueront un point de départ pour les observations plus microsociologiques développées par la suite. Il s'agira notamment de décrire de manière précise comment se déroule la procédure de demande dans chacun des deux pays et de déterminer la place qu'y détiennent les administrations de l'asile, à savoir le BAMF et l'OFPRA. Si elles constituent toutes les deux le maillon central de la chaîne procédurale, leur champ de compétence n'est pas tout à fait identique. Leur travail administratif est secondé et contrôlé par d'autres acteurs à caractère associatif, administratif, juridique ou politique. Il est donc important de faire l'état des lieux des acteurs qui sont plus ou moins directement associés au – ou concernés par le – travail des deux Offices.

Le déroulement concret des procédures bureaucratiques nationales est en partie réglé par des textes de loi fixant par exemple la distribution des tâches entre les différentes

institutions et acteurs et définissant les compétences de chacun. Ainsi, les cadres législatifs régissant les procédures d'asile nationales doivent être étudiés et comparés à celui de l'État voisin. Encore une fois, les modifications récemment induites par la transposition des directives européennes méritent ici une attention particulière. S'inscrivant au sein du dispositif global, chacune des institutions possède une mission et un fonctionnement propre. Leur histoire et leur évolution au sein du contexte national et international seront donc à aborder : quels événements ou facteurs ont affecté le travail des administrations ? À quel type et à quelle quantité de demandes d'asile ont-elles été confrontées ? Comment leur travail a-t-il été appréhendé et commenté par leur environnement sociopolitique ? Il faut ensuite s'interroger sur les mutations que ces facteurs externes ont pu entraîner au sein même des institutions. Leur inscription géographique sur le territoire national, les réformes ayant affecté leur organisation interne et la composition de leur personnel constituent autant d'aspects à prendre en compte dans une analyse diachronique des institutions – et à garder à l'esprit en considérant leur état actuel. La priorité sera effectivement donnée à la description de celui-ci. Toujours en privilégiant une perspective croisée, il s'agira d'observer le fonctionnement et la structure interne des deux institutions. En effet, le fédéralisme prédominant en Allemagne et le centralisme prédominant en France déterminent fortement leur organisation. Afin de saisir la place que les agents instructeurs occupent au sein de chacune des administrations, il faudra étudier leurs organigrammes respectifs, spécifier la nature des liens hiérarchiques et les compétences décisionnelles qui reviennent aux agents des différents niveaux de la hiérarchie. Finalement, la composition du personnel, la politique de recrutement ainsi que les motivations et aspirations professionnelles des agents doivent être regardées de plus près. Le terrain d'enquête de cette thèse est donc principalement constitué par deux institutions nationales, le BAMF et l'OFPRA. La désignation « institutions » est celle que j'emploierai habituellement pour évoquer conjointement cet *office* français et ce *Bundesamt* (« office fédéral ») allemand. Nous avons donc bien affaire à des administrations (« *Verwaltungsbehörden* ») faisant partie de l'appareil bureaucratique de l'État. Je ferai ponctuellement usage des appellations « administration », « Office » ou bien « organisation » pour désigner ces deux mêmes institutions.

Les travaux sociologiques sur ce type de structures sont nombreux. M. Weber identifie la bureaucratie comme le berceau, ou bien l'idéaltype de la domination rationnelle-légale. Les employés sont recrutés en fonction de leurs compétences, leur relation à l'organisation bureaucratique est formalisée par un contrat et ils sont, dans l'exercice de leurs fonctions, soumis à une autorité qui coordonne, contrôle et sanctionne leur travail. En tant que main-d'œuvre en charge d'une tâche précise au sein de l'organisation bureaucratique, ils sont parfaitement interchangeables, comme le souligne M. Weber. Les rapports de pouvoir qu'entretiennent les employés de différents niveaux hiérarchiques entre eux sont donc bien fondés sur un principe rationnel et un cadre légal précis¹⁶³. Alors que M. Weber insiste sur le caractère impersonnel, anonyme et universel du fonctionnement d'une bureaucratie, M. Crozier mettra en exergue, dans sa thèse de doctorat sur *Le phénomène bureaucratique*, le

¹⁶³ Weber, M. (1995), *Économie et société*, Paris : Pocket.

type de bureaucratie propre à la France et s'attachera à démontrer les stratégies de pouvoir que les employés développent dans le cadre de l'exercice de leur fonction au sein du système¹⁶⁴. La réflexion amorcée dans cet ouvrage sera ensuite prolongée, en coopération avec E. Friedberg, par d'amples travaux dans le domaine de la sociologie des organisations. Dans la mesure où les deux chercheurs perçoivent le pouvoir comme une ressource et non comme une propriété, comme une relation et non comme un attribut, ils s'intéressent à la manière dont cette ressource est distribuée, mobilisée et négociée parmi les acteurs d'une institution. En prenant leurs distances avec le concept wébérien de domination rationnelle-légale, ils soulignent que la rationalité des acteurs est toujours limitée, notamment à cause de la rareté de la ressource informationnelle. Malgré l'existence de nombreuses règles visant à réduire le pouvoir discrétionnaire du subordonné (et dont la profusion est particulièrement forte dans le système bureaucratique français, comme le soutient M. Crozier dans sa thèse), des « zones d'incertitude » persistent dans toute organisation. Le contrôle de ces zones constitue un enjeu de pouvoir central auquel participe l'ensemble des acteurs. Ainsi, l'organisation « est phénomène, effet et fait de pouvoir »¹⁶⁵.

Le projet et la problématique de cette thèse ont été fortement inspirés par une interrogation sur l'exercice du pouvoir au sein de structures hiérarchiques et plus précisément sur les comportements de soumission ou de non soumission des individus à l'autorité. Les autorités administratives instruisant la demande d'asile sont placés au centre de l'intérêt afin de saisir comment les agents se servent du pouvoir d'interrogation et de décision que leur confrère leur fonction professionnelle. Si les agents instructeurs disposent bel et bien de tels pouvoirs à l'égard du demandeur, ils sont toutefois eux-mêmes soumis au pouvoir hiérarchique de leur chef. Alors que les enjeux de la relation reliant l'agent administratif au demandeur seront davantage abordés dans un chapitre ultérieur, je m'intéresserai ici aux rapports de pouvoir existant *au sein de l'institution* et *entre ses agents*. La relation de subordination entre l'agent instructeur et son supérieur hiérarchique immédiat apparaît comme particulièrement intéressante. Par ailleurs, le matériau empirique recueilli sur le terrain m'autorise à une analyse précise de celle-ci, étant donné que la majorité des entretiens a été réalisée auprès de ces deux types d'agents. Nonobstant le fait que les décisions sur les dossiers de demande d'asile sont probablement influencées par des instances de pouvoir de niveau encore plus élevé, l'essentiel du raisonnement menant à la décision semble s'effectuer au niveau de l'agent instructeur et de son chef. En reprenant les termes de M. Crozier, l'instructeur ne dispose, du fait de sa position en bas de l'échelle hiérarchique, que d'un faible *pouvoir hiérarchique fonctionnel*. Cependant, sa tâche de mener les entretiens avec les demandeurs (qui se déroulent à huis-clos) lui donne le contrôle de cette « zone d'incertitude »¹⁶⁶ et, par là même, un certain *pouvoir expert*. L'instructeur est, en dehors de l'interprète, la seule personne ayant rencontré directement le demandeur

¹⁶⁴ Crozier, M. (1963), *Le phénomène bureaucratique : essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Tours : Seuil.

¹⁶⁵ Crozier, M. & Friedberg, E. (1977), *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris : Seuil, p. 25.

¹⁶⁶ Au sens où M. Crozier et E. Friedberg emploient ce terme.

et entendu son témoignage oral. Il paraît dès lors particulièrement important de s'intéresser à la manière dont une décision se négocie entre l'agent instructeur et ses supérieurs hiérarchiques. Quelle signification a la rencontre directe avec le demandeur dans le processus décisionnel ? Quelle légitimité est accordée, au sein de l'institution, au pouvoir expert de celui qui a assisté à cette rencontre ? Le sens de la décision, peut-il faire l'objet de conflits opposant les agents de divers niveaux hiérarchiques ? Quelles stratégies sont adoptées par ces derniers, si tel est le cas, pour amplifier leur marge de manœuvre et quelles mesures sont inversement prises pour contrôler le travail des agents de niveau inférieur ?

Dans le contexte de telles interrogations, on peut s'appuyer sur les travaux de Stanley Milgram. Ce dernier s'est intéressé, dans les années 1960, au phénomène de la soumission à l'autorité¹⁶⁷. Dans les cas de ses expériences de psychologie sociale, il s'agissait d'une autorité scientifique et non pas bureaucratique ou administrative. S. Milgram a mis en évidence que le comportement des individus est, sous certaines conditions, très fortement influencé par les incitations d'une autorité extérieure. Sa célèbre expérience l'amène à conclure à un phénomène de délégation de la responsabilité morale : confrontés à une tâche mettant en jeu le bien-être voire même la vie d'autrui, dont l'exercice est commandé par une personne faisant autorité, les individus ont tendance à mettre de côté leur propre sens moral en donnant priorité au devoir d'obéissance dû à cette personne. Tout en prenant les précautions nécessaires à une telle mise en parallèle, la situation construite dans le cadre de l'expérience de S. Milgram semble partiellement transposable sur celle dans laquelle se trouvent les agents instructeurs dans le cadre de leur exercice professionnel. En effet, la décision sur une demande d'asile met potentiellement en jeu le bien-être et la vie de l'individu qui formule cette demande. Sans évoquer ici le sens de la décision et le délai dans lequel elle doit être produite, la simple nécessité de prendre une décision est inhérente à leur devoir professionnel. La production de décisions est donc exigée par une « autorité » extérieure incarnée par le supérieur. J'essaierai de comprendre comment la contrainte hiérarchique agit sur les pratiques décisionnelles des agents instructeurs. Comment les agents appréhendent-ils la responsabilité qu'ils ont, qu'ils le veuillent ou non, face aux demandeurs ? Assument-ils, apprécient-ils cette responsabilité ? Ou cherchent-ils plutôt à s'appuyer sur leur supérieur hiérarchique afin de l'alléger ?

Ce qui distingue les institutions de l'asile d'autres administrations est certainement la « matière » à laquelle ils ont affaire : des biographies humaines sont transmuées, à travers la procédure, en dossiers administratifs, comme c'est le cas dans beaucoup d'autres domaines. Leur mission semble assez éloignée de celle des grandes institutions du « travail sur autrui » que François Dubet a en vue quand il parle du « programme institutionnel », à savoir l'école, l'église, l'hôpital etc.¹⁶⁸. D'un autre côté, leur travail ne se résume pas à une simple tâche

¹⁶⁷ Milgram, S. (New York), *Obedience to Authority. An Experimental View*, 1974 : Harper.

¹⁶⁸ Il faut en effet signaler l'intérêt du concept de « programme institutionnel » que F. Dubet définit comme « un ensemble d'appareils et de procédures de négociations visant la protection de règles et de décisions légitimes permettant de transformer le conflit d'intérêts en processus de régulation et en choix publics légitimes ». Dubet, F. (2002), *Le déclin de l'institution*, Paris : Seuil, p. 23.

administrative telle qu'elle peut s'exécuter quotidiennement dans les centres des impôts, les services d'urbanisme ou les municipalités. Une importante partie du travail de l'OFPRA et du BAMF se réfère directement à la personne du demandeur d'asile et implique même une communication directe avec celui-ci. Leur mission institutionnelle est régie par des valeurs morales, républicaines voir même universelles que le travail quotidien des agents est censé honorer. Au-delà de ces valeurs difficilement saisissables, la référence principale de leur travail quotidien est bien la loi. D'un point de vue objectif, leur principale mission consiste donc dans l'application d'un texte juridique à des cas d'individus qui apparaissent surtout sous la forme de dossiers administratifs. En tant qu'« usagers » de l'institution et donc en tant qu'individus en chair et en os, les demandeurs ne font irruption qu'une seule fois pendant la procédure d'instruction : lors de l'entretien. Malgré la prédominance des aspects purement juridiques et administratifs dans le travail des institutions de l'asile, il est ainsi difficile de les réduire à des appareils bureaucratiques au sens wébérien du terme.

Ce qui a largement été étudié comme une « modernisation du service public » et théorisé comme « *New public management* » contribue, selon F. Dubet, à cette évolution. La transformation de l'utilisateur en client, un trait saillant de la tendance à la modernisation, serait souvent mal vécue par les professionnels dans la mesure où ces nouveaux « clients » adopteraient volontiers une posture revendicative voire même impolie ou agressive¹⁶⁹. Corrélativement à un renforcement de la pression exercée par l'utilisateur-client, les hiérarchies intra-institutionnelles tendraient à s'aplanir. Les agents seraient de plus en plus incités à la polyvalence et à l'autonomie, ce qui implique des profonds changements dans leurs traditionnelles manières de travailler. Selon F. Dubet, l'univers institutionnel serait ainsi désacralisé, commercialisé et vidé de son sens initial. Ces évolutions vers une gestion moderne de l'institution esquissée par F. Dubet ont été observées par de nombreux autres auteurs. Déjà en 1963, M. Crozier constate que les organisations bureaucratiques abandonnent un modèle de direction privilégiant les moyens directs violents et la contrainte ouverte pour plutôt miser sur des pressions douces et respectueuses de la liberté d'autrui pour obtenir le minimum de conformité nécessaire au fonctionnement de l'organisation¹⁷⁰. L'introduction de tels modes de gouvernance « doux » est souvent associée à celle de principes managériaux visant à augmenter la productivité des agents. Les pressions hiérarchiques apparaissent aujourd'hui surtout sous la forme de pressions temporelles, comme le constatent de nombreux chercheurs étudiant des administrations publiques. Ainsi, V. Dubois observe que la modernisation de la CAF a entraîné une mise en concurrence des agents et une forte augmentation des pressions en termes d'efficacité et de rendement¹⁷¹. Les évolutions esquissées ci-dessus sont effectivement identifiables dans les services et administrations publics en Allemagne et en France, comme le montrent les travaux comparatifs de Leo Kissler, René Lasserre et Marie-Hélène Pautrat¹⁷². Leurs études sur les

¹⁶⁹ *Ibid.*, 2^e chapitre.

¹⁷⁰ Crozier, M. (1963), *op. cit.*, p. 225/226.

¹⁷¹ Dubois, V. (1999), *op. cit.*, p. 6.

¹⁷² Kissler, L.; Lasserre, R. & Pautrat, M.-H. (Eds.) (2007), *Modernisation des services publics et management social en France et en Allemagne*, Cergy-Pontoise : Cirac.

effets de l'introduction du *New public management* dans le contexte français et allemand confirment les observations des auteurs cités ci-dessus. Ils constatent également une intégration des employés aux processus décisionnels démocratiques au sein de la structure et à l'auto-organisation, tendances qui sont corollaires d'un raccourcissement et d'une flexibilisation des chaînes hiérarchiques déjà mentionnée¹⁷³.

Pour l'étude des institutions de l'asile, il semble dès lors pertinent de prendre en compte ces évolutions affectant depuis quelque temps le monde des administrations publiques – ou plutôt de voir si une telle « modernisation » a également eu lieu au sein du BAMF et de l'OFPRA. Si tel est le cas, il faudra s'intéresser à la manière dont les agents appréhendent ce changement ainsi qu'aux effets qu'il produit sur les rapports de pouvoir intra-institutionnels. Une présentation plus détaillée des travaux sociologiques sur la modernisation des services publics sera donc proposée dans le chapitre correspondant [voir : chapitre 5.5]. En somme, une description fine de l'environnement et du fonctionnement interne des deux institutions est un préalable au travail sociologique : l'observation du « travail bureaucratique en action »¹⁷⁴, des interactions entre agents et demandeurs et du processus décisionnel tel qu'il se déroule au sein de chaque institution.

2.2.3. INSTRUIRE LA DEMANDE D'ASILE : UN TRAVAIL ADMINISTRATIF

Dire que les bureaucrates ne sont pas des « machines à appliquer la loi », que leur travail consiste au contraire en une interprétation de la règle, lors de laquelle la subjectivité du bureaucrate s'exprimera plus ou moins fortement, est désormais une banalité, tout du moins pour des personnes familières avec le raisonnement sociologique. « L'administration n'est donc pas seulement ce terreau de routines et de reproduction »¹⁷⁵, nous dit J. M. Weller, alors que Philippe Warin ajoute que « la routine bureaucratique, si elle a un jour existé, est loin d'être, et probablement d'avoir été, l'affaire de l'immense majorité des fonctionnaires. Les comportements administratifs ne sont pas aussi pétrifiés qu'on le dit [...] »¹⁷⁶. La rigidité proverbiale de l'institution bureaucratique a donc fortement été remise en cause par les sciences sociales, notamment par la sociologie compréhensive et par le courant de l'interactionnisme symbolique.

D'un point de vue ethnométhodologique, le travail administratif accompli par les instructeurs de la demande d'asile est une activité pratique descriptive (« *accountable* »), c'est-à-dire observable et rapportable. Ce sont de tels phénomènes relevant de la pratique quotidienne des individus que Harold Garfinkel conçoit comme l'objet d'étude privilégié de l'ethnométhodologie. Il part du principe que les pratiques mises en œuvre par les membres

¹⁷³ Kissler, L.; Lasserre, R. & Pautrat, M.-H. (2007), « Introduction. Modernisation de l'État et de l'administration en France et en Allemagne : approches, modalités et problématiques », In : *Modernisation des services publics et management social en France et en Allemagne*, Kissler, L.; Lasserre, R. & Pautrat, M.-H. (Eds.), Cergy-Pontoise : Cirac, p. 11/12.

¹⁷⁴ Weller, J. M. (1999), *op. cit.*, p. 14/15.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 8.

¹⁷⁶ Warin, P. (2002), *op. cit.*, p. 13.

d'un groupe se consacrant à une même activité, un même métier « consistent en un accomplissement sans fin, continu et contingent ; qu'elles sont réalisées, et provoquées comme évènements, dans le cadre d'affaires courantes qu'elles décrivent tout en les organisant ; qu'elles sont l'œuvre d'agents qui participent à des situations d'une manière telle que, obstinément, ils tablent sur leur compétence, la reconnaissent, l'utilisent, la considèrent comme allant de soi »¹⁷⁷. En supposant que les acteurs sont des êtres réflexifs, capables de rendre compte et d'attribuer du sens à leurs propres activités, l'approche ethnométhodologique conçoit ces activités comme scientifiquement descriptibles. Dans son ouvrage *Recherches en ethnométhodologie*, H. Garfinkel présente différentes études appliquant ces préceptes. L'étude sur le rapport des jurés à leur propre activité décisionnelle s'avère particulièrement intéressante pour mon propos. L'auteur y montre que, dans leurs prises de décision, les jurés respectent un ensemble de règles dont certaines relèvent de celles généralement utilisées dans la vie quotidienne, alors que d'autres renvoient à la « ligne officielle » spécifique à leur métier. Bien que le fait de devenir juré implique une modification des règles ordinairement respectées dans les prises de décision, H. Garfinkel dit avoir « l'impression que la personne qui avait beaucoup changé n'avait pas changé plus de cinq pour cent de sa manière de prendre ses décisions. Une personne est à 95 pour cent un juré avant d'arriver au tribunal »¹⁷⁸. Les pratiques décisionnelles qui se présentent comme juridiques et respectueuses d'une ligne officielle ne sont donc pas si éloignées que ça des modes réflexifs caractérisant nos prises de décisions quotidiennes. Le raisonnement juridique a, tout comme par ailleurs le raisonnement sociologique et scientifique, recours aux mêmes ressources et procédés cognitifs que celui régissant nos manières de résoudre les problèmes « ordinaires » de la vie.

En adoptant ce point de vue, il n'est pas étonnant qu'un droit d'asile harmonisé ne donne pas automatiquement lieu à un nivellement des taux d'accord des divers États membres appliquant cette loi. C'est justement la tâche du sociologue d'explorer ce qui se passe dans la boîte noire de l'appareil administratif qui transforme une législation édictée par le gouvernement en actions concrètes transformant les réalités. De nombreux auteurs ont, dans la filiation des travaux de M. Lipsky, souligné le rôle-clef que les *street-level bureaucrats* jouent dans la mise en œuvre d'une politique donnée¹⁷⁹. V. Dubois, par exemple, montre dans ses travaux comment la casuistique bureaucratique devient un mode de gouvernement : « le travail de ceux qu'on appelle les agents d'exécution se réduit rarement à une simple et stricte application de règles et d'instructions au demeurant jamais suffisamment univoques pour empêcher la possibilité de réinterprétations ni suffisamment complètes pour dispenser d'adaptations aux cas singuliers »¹⁸⁰. Toute décision ou action administrative implique donc par définition et inévitablement une interprétation des règles, puisque celles-ci ne sont jamais parfaitement adaptées aux situations concrètes rencontrées par l'agent dans son activité professionnelle. « Comprendre l'action administrative, c'est

¹⁷⁷ Garfinkel, H. (2007), *Recherches en ethnométhodologie*, Paris : PUF, p. 51.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 195.

¹⁷⁹ Lipsky, M. (2010), *op. cit.*

¹⁸⁰ Dubois, V. (1999), *op. cit.*, p. 9.

aussi saisir les détails intimes d'une décision ou d'un dossier. Car les véritables champs de bataille sont là ! »¹⁸¹ rappelle à ce propos J. M. Weller.

La question de l'impact réel du travail des agents administratifs, de l'amplitude de leur marge de manœuvre et de leur utilisation de celle-ci a beaucoup préoccupé l'esprit des sociologues. Il faut tout d'abord revenir sur les travaux de M. Lipsky qui a, au début des années 1980, forgé le concept de la « *street-level bureaucracy* ». Celui-ci renvoie à l'agir professionnel des agents de l'État travaillant en « ligne de front », c'est-à-dire en contact direct avec les usagers des services publics. La thèse centrale de son livre du même nom est que ces « bureaucrates du niveau de la rue » ont un important pouvoir discrétionnaire dans l'application des règles qui régissent leur travail. Faisant volontairement usage de ce pouvoir, ils exerceraient une forte influence sur la concrétisation des politiques publiques et maîtriseraient largement leurs effets. M. Lipsky argumente que « les décisions des *street-level bureaucrats*, les routines qu'ils établissent et les procédés qu'ils inventent afin de gérer les incertitudes et les pressions de leur travail, *deviennent* effectivement les politiques publiques qu'ils mettent en œuvre »¹⁸². L'aspect contraignant des règles juridiques se trouverait neutralisé par le fait que les *street-level bureaucrats* travaillent généralement à distance de leur supérieur hiérarchique et sont faiblement contrôlés. V. Dubois affine les propos de M. Lipsky en suggérant que le rôle des petits fonctionnaires dans l'orientation d'une politique est surtout décisif dans « des contextes de faible investissement politique et de concurrence entre institutions porteuses d'orientations différentes »¹⁸³. À titre d'exemple, V. Dubois renvoie ici aux travaux d'A. Spire qui montre dans son ouvrage *Les étrangers à la carte* qu'« en décidant du sort des étrangers qui se présentent aux guichets des préfectures, ceux-ci [les agents] se livrent à un travail permanent de production, d'appropriation et de réinterprétation du droit. Ainsi l'administration joue un rôle primordial comme instance de traduction du droit, autrement dit comme espace intermédiaire entre la loi et les étrangers »¹⁸⁴. En s'alignant sur l'idée fondatrice du concept de M. Lipsky, V. Dubois allègue que c'est une erreur de situer la « souplesse » en haut et la « rigidité » en bas de la hiérarchie : les agents de base pratiquent de nombreux arrangements avec la règle et « peuvent s'engager activement dans la définition du contenu concret des politiques publiques »¹⁸⁵.

Alors que la théorie de M. Lipsky a semblé convaincante à beaucoup de chercheurs, elle a également été remise en cause. Ainsi, les résultats de l'enquête sociologique menée par P. Warin auprès de ceux qu'il appelle des « petits fonctionnaires » ou bien les « dépanneurs de justice » amènent ce chercheur à invalider la thèse de M. Lipsky. Selon ses observations, les agents de base pratiquent peu d'arrangements avec la règle mais visent au contraire

¹⁸¹ Weller, J. M. (1999), *op. cit.*, p. 14.

¹⁸² Lipsky, M. (2010), *op. cit.*, p. xiii, mise en évidence originale, traduction par l'auteure.

¹⁸³ Dubois, V. (1999), *op. cit.*, p. 9/10.

¹⁸⁴ Spire, A. (2005), *op. cit.*, p. 11. M. Weber avait déjà souligné rôle du juriste dans cette activité. Dans *Rechtssoziologie*, il les décrit comme « un cercle de personnes qui par métier sont en mesure d'influencer la manière de former le droit ». Weber, M. (1960), *Rechtssoziologie*, Neuwied : Luchterhand, p. 196, traduction par Julien Freund.

¹⁸⁵ Dubois, V. (1999), *op. cit.*, p. 10.

« essentiellement à s'en tenir à une application pleine et entière des règles pour garantir l'égalité entre les usagers »¹⁸⁶. Le pouvoir discrétionnaire que leur confèrent *de fait* le flou juridique et la marge interprétative inhérente aux règles ne serait donc pas, comme le suggère M. Lipsky, apprécié et saisi avec assurance par les agents administratifs. P. Warin observe au contraire un malaise face à ce pouvoir discrétionnaire, une retenue à en faire usage et une volonté à appliquer le plus complètement et équitablement possible les règles pour compenser l'inégalité des chances entre les usagers dans l'accès aux droits et aux services¹⁸⁷. L'agir professionnel des petits fonctionnaires ne serait donc pas orienté par une envie d'agrandir leur marge de manœuvre mais par un « principe informel d'équité » venant combler les incertitudes laissées par l'écart entre la règle juridique et le cas concret. Les conclusions de P. Warin font ainsi écho à ce que M. Weber écrit à propos du fonctionnement bureaucratique fondé sur une impersonnalité formaliste : « *sine ira et studio*, sans haine et sans la passion, de là sans 'amour' et sans 'enthousiasme', sous la pression des simples concepts du devoir, le fonctionnaire remplit sa fonction 'sans considération de personne' ; formellement, de manière égale pour 'tout le monde', c'est-à-dire pour tous les intéressés se trouvant dans la même situation de fait »¹⁸⁸.

Si les comportements des agents face à leur marge de manœuvre professionnelle font l'objet d'interprétations différentes, son existence même et son caractère relativement ample semblent incontestés. Ce constat unanime est fréquemment décrit comme étant une conséquence des tendances vers une modernisation des services publics évoquées plus haut, et donc d'une volonté politique. La responsabilisation et l'autonomisation des agents administratifs font en effet partie des mesures préconisées par le modèle du *New public management*. « Les grands arbitrages éthiques et politiques, ne pouvant plus se faire au sommet par la magie rhétorique des institutions ou par la grâce de la souveraineté politique, sont délégués aux acteurs de base, qui doivent, de ce point de vue, se comporter comme des sujets politiques et moraux obligés de délibérer et de produire des arbitrages »¹⁸⁹ affirme ainsi F. Dubet. Lors d'une interrogation sur la « fabrique des populations vulnérables par les politiques sociales », Gilles Frigoli observe deux évolutions conjointes : « un accroissement de l'autonomie conférée aux acteurs locaux dans la conception et la mise en œuvre de l'action publique » et « la promotion du 'cas par cas' dans la réponse aux situations de vulnérabilité sociale »¹⁹⁰. Dans une perspective similaire, V. Dubois émet l'hypothèse selon laquelle les « politiques publiques contemporaines laissent dans de nombreux cas une responsabilité croissante aux échelons subalternes pour apprécier les conditions et

¹⁸⁶ Warin, P. (2002), *op. cit.*, p. 15.

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ Weber, M. (1995), *Économie et société*, p. 300.

¹⁸⁹ Dubet, F. (2002), *op. cit.*, p. 65.

¹⁹⁰ Frigoli, G. (2009), « De la circulaire au guichet. Une enquête sur la fabrique des populations vulnérables par les politiques publiques », *Déviance et Société*, 33/2, p. 126.

modalités de leur mise en œuvre, ce dont témoigne notamment l'importance à bien des égards inédite des relations de guichet et des jugements qui s'y opèrent »¹⁹¹.

Il faut, à ce stade de la réflexion, regarder de plus près le concept de « pouvoir discrétionnaire » mobilisé dans ce texte ainsi que dans les écrits de nombreux autres sociologues. Les travaux d'A. Spire ont largement recours à ce concept et étudient le phénomène auquel il renvoie. À travers une analyse de dossiers archivés par les administrations de l'immigration, Anne-Sophie Bruno, Philippe Rygiel, A. Spire et Claire Zalc visent à « montrer que le traitement des dossiers d'étrangers répond à une logique propre qui ne se réduit pas à une simple application du dispositif réglementaire et législatif »¹⁹². Sans vouloir nier l'effet contraignant de la loi et de la hiérarchie institutionnelle, l'usage que les agents font de leur pouvoir discrétionnaire constitue pour l'auteur un facteur essentiel à prendre en compte dans l'appréciation des effets concrets des politiques d'immigration. Dans un débat avec Mustapha Belbah, A. Spire rappelle cependant que « le pouvoir discrétionnaire n'est pas forcément un pouvoir arbitraire » mais qu'il désigne « la capacité pour un agent de l'administration de choisir entre plusieurs options dans le cadre défini par la loi »¹⁹³. En effet, le concept relève du vocabulaire juridique où il s'oppose à la « compétence liée » et désigne le « pouvoir laissé à un juge, au président d'une assemblée, à un administrateur de décider dans des cas non prévus par la loi, de prendre des mesures en dehors de toute législation établie à l'avance »¹⁹⁴. Interpellés par l'existence d'un tel pouvoir qui vient se greffer sur les vides laissés par la règle juridique, les sociologues cherchent à comprendre comment les individus s'en saisissent et s'en servent. M. Crozier et E. Friedberg défendent un point de vue proche de celui de M. Lipsky. Alors que les règles instaurées par un chef viseraient à réduire le pouvoir discrétionnaire des acteurs, ces derniers tentent d'échapper aux contraintes, de regagner de l'indépendance et de déjouer les règles¹⁹⁵. Le fait de disposer d'un pouvoir discrétionnaire important dans l'interaction avec les citoyens et de travailler en relative autonomie par rapport à l'autorité institutionnelle est selon M. Lipsky caractéristique des postes de travail des *street-level bureaucrats*¹⁹⁶. Il semble constater que les agents s'approprient leur marge de manœuvre avec évidence, assurance et un sentiment de légitimité. Tout comme P. Warin, V. Dubois émet des réserves quant à ce constat. Selon lui, la discrétion peut être appréhendée plus ou moins positivement, « tour à tour comme un gage de souplesse et d'adaptation aux 'réalités du terrain' ou comme le

¹⁹¹ Dubois, V. (2010), « Politiques au guichet, politiques du guichet », In : *Politiques publiques, 2 : Changer la société*, Guiraudon, V. & Borraz, O. (Eds.), Paris : Presses de Sciences-Po, pp. 215-254. Cet article a été mis en ligne par HAL-SHS (archives ouvertes). Je citerai désormais la version numérique de cet article dont la pagination ne correspond pas à celle de la version papier : Dubois, V. (2010), « Politiques au guichet, politiques du guichet », In : *Politiques publiques, 2 : Changer la société*, Guiraudon, V. & Borraz, O. (Eds.) [en ligne], page consultée le 20 avril 2012 : <<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00498010/fr/>>, p. 10.

¹⁹² Bruno, A.-S.; Rygiel, P.; Spire, A. et al. (2006), « Jugés sur pièce. Le traitement des dossiers de séjour et de travail des étrangers en France (1917-1984) », *Population*, 61/5-6, p. 739.

¹⁹³ Belbah, M. & Spire, A. (2004), « Logiques d'État et logiques d'immigrés. Débat entre Alexis Spire et Mustapha Belbah sur la naturalisation », *Terrains & Travaux*, 7/2, p. 170.

¹⁹⁴ TLFi, *Trésor de la langue française informatisé* [en ligne]. Disponible sur : <<http://atilf.atilf.fr>> (consulté le 19 avril 2012).

¹⁹⁵ Crozier, M. & Friedberg, E. (1977), *op. cit.*, p. 198 et suivantes.

¹⁹⁶ Lipsky, M. (2010), *op. cit.*, p. 13/14.

risque d'un arbitraire bureaucratique contraire à l'égalité de traitement des usagers voire dangereux pour leur liberté »¹⁹⁷. Dans une perspective sociologique, « les usages de marges de manœuvre par les petits bureaucrates ne sont en eux-mêmes ni bons ni mauvais ; ils constituent une réalité à établir et à analyser par l'observation empirique »¹⁹⁸, rappelle finalement V. Dubois.

Une telle analyse de l'usage que les agents font de leur marge de manœuvre et de leur pouvoir discrétionnaire dans le travail quotidien d'instruction des demandes d'asile est en effet une ambition centrale de la présente recherche. Les agents, se sentent-ils libres ou contraints dans leurs décisions ? Approuvent ou désapprouvent-ils leur (éventuelle) autonomie professionnelle ? Recherchent-ils une conformité maximale avec la loi ou estiment-ils que leur appréciation subjective peut légitimement intervenir dans une décision ? Au-delà de la règle juridique et administrative qui lie les agents dans leur travail, il faut prendre en compte les contraintes structurelles et organisationnelles entravant la liberté des agents du bas de l'échelle hiérarchique.

L'existence du pouvoir discrétionnaire émerge, on l'aura compris, de l'existence de certaines « zones d'incertitudes » (selon la terminologie de M. Crozier et E. Friedberg), de marges interprétatives et de cas administratifs atypiques qui ne cadrent avec aucune règle prédéfinie. La résolution de ces situations constitue certainement la plus grande difficulté du travail administratif mais aussi son aspect valorisant et responsabilisant dans la mesure où elle sollicite particulièrement les compétences sociales et intellectuelles des agents. Malgré la profusion de règles, ces derniers sont continuellement confrontés à des incertitudes et à la nécessité d'opérer des arbitrages. On peut considérer que le rôle de l'agent administratif est de faire l'intermédiaire entre le cas concret et la règle universelle. Son travail comble un vide qui, vice-versa, légitime l'intervention de l'agent. La position intermédiaire occupée par les « petits fonctionnaires » consiste selon P. Warin à rendre effective l'articulation des cadres d'action à portée générale et des situations particulières¹⁹⁹. L'agent est perpétuellement tiraillé entre l'exigence d'objectivité de la loi et l'inévitable subjectivité du cas à traiter. J. M. Weller parle ici de « deux lectures distinctes de la réalité » mises en jeu par la rencontre administrative : dans la lecture privée « prédomine l'attention aux situations locales et aux caractéristiques singulières des demandeurs », à la « véracité des énoncés et à la sincérité des personnes ». Dans la lecture réglementaire cependant, « les individus sont redéfinis à l'aune de catégories juridiques, où les problèmes sont déclinés en termes de légalité ». Le rapprochement de ces deux lectures révèle selon J. M. Weller « de fortes incompatibilités débouchant sur des conflits moraux, où l'action bureaucratique est interrogée depuis des principes de justice, de bien ou de mal »²⁰⁰.

En caractérisant le travail administratif, certains auteurs insistent sur la dimension réflexive découlant de l'écart entre la loi et le cas concret alors que d'autres mettent en avant ses

¹⁹⁷ Dubois, V. (2010), *op. cit.*, p. 11.

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ Warin, P. (2002), *op. cit.*, p. 16.

²⁰⁰ Weller, J. M. (1999), *op. cit.*, p. 87.

aspects routiniers. Pour S. Laurens, qui effectue une recherche à partir des archives de dossiers d'aide au retour de la *Direction des populations et des migrations*, les mots griffonnés en marge de ces dossiers et les annotations « post-it » qu'y accolent les agents constituent une matérialisation de cette réflexivité bureaucratique qui prend souvent la forme d'un dilemme moral²⁰¹. Il y aurait donc des « moments où les agents peuvent déroger ou désobéir en connaissance de cause », moments qui seraient aussi des « moments nécessaires au fonctionnement routinier d'un dispositif administratif qui, le plus souvent, incite à une application complète de consignes strictes et sans appel »²⁰². Dans ses nombreux écrits sur l'administration des étrangers en France, A. Spire semble insister sur l'autre pan du travail bureaucratique. À le suivre, le propre de ce travail est de combiner les références implicites à la règle de droit avec des routines incorporées par les agents qui les appliquent²⁰³. Lors de son observation participante au sein d'un bureau préfectoral chargé d'accueillir les étrangers, il constate que les agents ont une connaissance rudimentaire des règles de droit et « entretiennent un rapport artisan à la procédure »²⁰⁴. Leurs lacunes en termes de compétences juridiques sont compensées par l'adoption de certaines routines qui « peuvent ainsi être reconduites d'une période à l'autre, dans le cadre d'une organisation bureaucratique du travail qui résiste aux changements successifs de législation »²⁰⁵. Les routines bureaucratiques semblent en effet, tout comme la réflexivité, prendre leur origine dans le flou juridique et dans les zones d'ombre administratives. La procédure d'attribution des aides financières d'urgence observée par Didier Fassin est selon lui fondée sur des critères particulièrement flous et imprécis. C'est ainsi que le travail des agents se fonde largement sur le principe d'intime conviction, leur procédé consistant à fixer une limite en fonction de critères mi-officiels, mi-individuels, limite qui devient, par son utilisation routinière, une référence stable et incontestable²⁰⁶. Afin de mettre en évidence l'existence d'une dimension routinière dans le travail administratif, on peut finalement citer les écrits de T. Scheffer. Dans sa description dense du travail d'instruction de la demande d'asile par les agents du BAMF, cet auteur fait ressortir le caractère standardisé et routinisé des activités qui remplissent une large part du quotidien professionnel de ces agents ainsi que le

²⁰¹ Dans son article, S. Laurens rapporte un certain nombre de cas concrets et donne des exemples d'annotations. Concernant un dossier d'aide au retour d'une famille tunisienne, un agent note à la main : « [...] Comme il vaut mieux tenir que courir, il me semble qu'il est préférable de demander le remboursement de l'aide au jeune N. qui est semble-t-il prêt à le faire. Ce n'est toutefois peut-être pas très moral [souligné en rouge dans la note manuscrite] ? [...] » ; S. Laurens trouve également des annotations d'agents s'adressant à leurs supérieurs concernant des cas particulièrement durs : « Je ne pense pas que nous puissions prendre sur nous. Merci de répondre autrement que par la négative ». Laurens, S. (2008a), « Les agents de l'État face à leur propre pouvoir. Éléments pour une micro-analyse des mots griffonnés en marge des décisions officielles », *Genèses*, 72/2 : pp. 26-41.

²⁰² *Ibid.*, p. 34.

²⁰³ Spire, A. (2008b), *op. cit.*, p. 62.

²⁰⁴ Spire, A. (2007), « L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 169/4, p. 11.

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ Fassin, D. (2001), « Charité bien ordonnée. Principes de justice et pratiques de jugement dans l'attribution des aides d'urgence », *Revue française de sociologie*, 42/3, p. 447.

contraste entre la routine bureaucratique et l'importance cruciale que les demandeurs attribuent à leur propre demande²⁰⁷.

Mon analyse du travail bureaucratique au sein du BAMF et de l'OFPRA s'inscrira dans ce type de questionnements généraux, tout en tenant compte des spécificités de la matière administrative à laquelle sont confrontés les agents de ces institutions. Il s'agira donc de déceler les compétences requises, les ressources mobilisées et les techniques employées pour mettre en correspondance le cas individuel et la règle générale. De quelles connaissances juridiques disposent les agents ? Quels autres types de connaissance sont nécessaires pour instruire les demandes d'asile ? La règle juridique et administrative, entre-t-elle en conflit avec la réalité du terrain ou avec les principes moraux des agents ? Développent-ils des routines bureaucratiques pour réduire l'incertitude et le doute ? Quels principes autres que juridiques régissent leur agir professionnel ? Quelle place tient l'intime conviction ? Voici quelques questions auxquelles il s'agira de répondre.

2.2.4. LA RELATION DE GUICHET

Pour aller plus loin dans l'interrogation sur le travail administratif, il faut désormais s'intéresser à sa dimension interactive. Celle-ci a avant tout été appréhendée à partir du concept de « relation de guichet » qui permet de penser conjointement la proximité et la séparation entre l'agent administratif et l'utilisateur de l'institution, ou bien l'individu dont l'agent traite le dossier de demande. À propos de la prise en charge administrative des immigrés, A. Spire remarque que « le premier rapport qui se noue entre l'étranger et l'administration du pays d'accueil se présente le plus souvent sous l'aspect d'un guichet, derrière lequel se trouve un agent de préfecture incarnant la puissance étatique »²⁰⁸. Le dispositif spatial du guichet administratif définit le cadre de l'interaction et distribue le pouvoir entre les acteurs se rencontrant autour du lui. La notion de « guichet » doit ici être comprise dans un sens symbolique. Le guichet marque une frontière entre d'un côté l'agent représentant l'institution et, par conséquence, l'autorité étatique, et de l'autre le requérant, le solliciteur, le demandeur venant réclamer un droit. Dans une acception plus large, on peut donc également parler de « relation administrative » pour décrire ce rapport particulier se caractérisant par une parfaite asymétrie des positions et une distribution inégale du pouvoir. A. Spire poursuit en affirmant que « la décision d'octroyer un droit est le produit d'une combinaison complexe entre des règles juridiques contenues dans la loi, des normes d'interprétation établies par voie de circulaires et un pouvoir d'appréciation conféré aux agents intermédiaires de l'État »²⁰⁹. La relation de guichet se concrétise dans les rares moments d'interaction directe entre l'agent et l'utilisateur lors desquels l'oralité vient briser le mode écrit prédominant dans le reste de la procédure. Dans la procédure d'asile, il s'agit du moment de l'entretien institutionnel auquel le demandeur est convoqué pour justifier

²⁰⁷ Scheffer, T. (2001), *op. cit.*

²⁰⁸ Spire, A. (2005), *op. cit.*, p. 259.

²⁰⁹ *Ibid.*

oralement la légitimité de sa demande. T. Scheffer décrit l'entretien comme une situation d'interaction en face-à-face qui se présente cependant comme un interrogatoire lors duquel la communication est contrainte et distordue²¹⁰. Alors que T. Scheffer semble vouloir montrer que, dans la relation administrative, l'usager (ici donc le demandeur d'asile) est avant tout un support, l'objet sur lequel s'effectue le travail administratif, d'autres auteurs insistent plus sur la dimension interactive. Pour G. Frigoli par exemple, qui s'intéresse également à l'administration de l'asile (dans le contexte français), « toute rencontre entre une personne qui exprime une demande et une autre qui est institutionnellement mandatée pour évaluer la recevabilité de celle-ci est traversée d'attentes réciproques, d'inférences, de présupposés, bref d'une dynamique de 'cadrage' de la situation qui, sans épuiser les ressorts de la définition de celle-ci, en détermine partiellement les conditions d'accomplissement »²¹¹. En référence à la théorie de M. Lipsky, l'auteur affirme que les politiques publiques se construisent à travers des relations de guichet dans lesquelles les acteurs sont capables de faire des choix circonstanciés et relationnels [...], d'anticiper les réactions de l'autre, de s'adapter au contexte en fonction de leurs interprétations croisées »²¹².

Nombreux sont les chercheurs qui attribuent à la relation administrative des dimensions dépassant largement le cadre de la « simple pratique bureaucratique de vérification ». Le contrôle des assistés sociaux, par exemple, constitue pour V. Dubois un moyen d'agir sur les comportements des individus et d'exercer un pouvoir de nomination²¹³. Ce « pouvoir de nomination » évoqué par V. Dubois renvoie à un enjeu central de la relation administrative : la catégorisation des usagers. L'interaction autour d'un guichet est généralement destinée au recueil des informations et documents dont l'agent a besoin pour discerner de quelle catégorie administrative ou cas de figure juridique relève l'usager. Pour A. Spire, l'analyse *statistique* des dossiers de séjour archivés constitue le moyen privilégié pour « rompre avec l'illusion du cas particulier et de rendre visibles les effets agrégés du travail quotidien de catégorisation effectué par les agents de l'État »²¹⁴. Dans cette perspective, M. Lipsky rappelle que le traitement des « clients » (selon le terme employé par cet auteur) par les bureaucrates est toujours et nécessairement un traitement *collectif*, voire même *de masse*²¹⁵. La transformation d'un individu en « client » passe donc toujours par son assignation à une catégorie permettant aux bureaucrates de lui administrer le traitement prévu pour cette catégorie²¹⁶. S'il est bien connu que la catégorisation permet de réduire la complexité de la réalité sociale, cette complexité tend justement parfois à résister à la catégorisation. Nous retrouvons ici l'une des plus importantes difficultés du travail administratif déjà évoqué plus haut : faire correspondre les situations concrètes rencontrées

²¹⁰ Scheffer, T. (2001), *op. cit.*, p. 69.

²¹¹ Frigoli, G. (2009), *op. cit.*, p. 138.

²¹² *Ibid.*, p. 130.

²¹³ Dubois, V. (2009), « Le paradoxe du contrôleur. Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 178, p. 32.

²¹⁴ Spire, A. (2005), *op. cit.*, p. 261.

²¹⁵ Lipsky, M. (2010), *op. cit.*, p. xiv.

²¹⁶ *Ibid.*, p. 59.

lors du travail sur le terrain avec des catégories juridico-administratives parfois mal adaptées et non pertinentes par rapport à la complexité de la réalité.

À ce propos, les travaux de Laurence Proteau sur l'interrogatoire, qu'elle qualifie comme « forme élémentaire de classification », sont très roboratifs. L'interrogatoire présente selon L. Proteau une pratique administrative des plus courantes, étant « à la base du travail de domination de l'État que se partagent et se disputent les divers segments de l'administration »²¹⁷. Il permettrait ainsi de créer des « identités de papier », de dénombrer et qualifier les populations, de produire des connaissances, d'assurer la surveillance et l'intervention, de classer et de sanctionner²¹⁸. Dans la mesure où l'interrogatoire institutionnel est « contraignant et obligatoire », L. Proteau le décrit comme une forme de violence symbolique légitime²¹⁹. En même temps que de remplir une fonction de classification et de conservation de l'ordre établi, « son existence rend possible l'accès aux droits »²²⁰. Dans son article *L'économie de la preuve en pratique. Les catégories de l'entendement policier*²²¹, L. Proteau analyse le « faire-dire » comme un pouvoir-savoir professionnel constitutif de l'habitus des policiers. Ce constat est tout à fait transposable sur le groupe professionnel des instructeurs de la demande d'asile. Dans un entretien institutionnel de la procédure d'asile, tout comme dans l'interrogatoire de police, l'agent représentant l'État est chargé d'amener son interlocuteur à dire la vérité, de lui extorquer les informations nécessaires à la gestion appropriée de son cas, bien que la sanction planant sur ces deux types d'interrogatoires n'est évidemment pas la même. « Contrairement à ce que les policiers croient volontiers, selon les observations de L. Proteau, l'interrogatoire n'est pas un face-à-face, mais une scène très ritualisée où s'incarne la magie de l'institution qui réalise en pratique la conversion des statuts (d'un individu lambda en témoin ou suspect) et des positions (d'un individu libre en garde à vue). L'interrogatoire est alors un dispositif de classement de 'populations' par l'institution policière »²²². Au regard de ces postulats de L. Proteau, qu'en est-il alors de l'interrogatoire inclus dans la procédure d'asile ? Comment la situation d'entretien, la confrontation aux demandeurs et l'exercice d'un pouvoir de nomination et de décision sont-ils vécus par les instructeurs ? Quelles logiques de classement sous-tendent cet entretien ? Quels procédés et techniques sont adoptés par les instructeurs pour faire parler le demandeur ?

Les écrits de M. Foucault sur « l'aveu » comme « une forme de pouvoir-savoir » utilisé dans nos civilisations pour « produire la vérité et le savoir » sur la sexualité (dans le cas de son analyse), méritent d'être considérés²²³. Tout comme L. Proteau qui décrit l'interrogatoire comme une « scène très ritualisée » impliquant l'exercice d'une violence symbolique, M.

²¹⁷ Proteau, L. (2009b), « Interrogatoire. Forme élémentaire de classification », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 178, p. 4.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 5/6.

²¹⁹ *Ibid.*, p. 6.

²²⁰ *Ibid.*, p. 11.

²²¹ Proteau, L. (2009a), « L'économie de la preuve en pratique. Les catégories de l'entendement policier », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 178 : pp. 12-27.

²²² *Ibid.*, p. 18.

²²³ Foucault, M. (1976), *Histoire de la sexualité I. La volonté de savoir*, Paris : Gallimard, p. 78.

Foucault appréhende l'aveu comme « un rituel qui se déploie dans un rapport de pouvoir »²²⁴. L'existence de ce rapport de pouvoir intrinsèque s'explique selon lui par le fait qu'« on n'avoue pas sans la présence au moins virtuelle d'un partenaire qui n'est pas simplement l'interlocuteur, mais l'instance qui requiert l'aveu, l'impose, l'apprécie et intervient pour juger, punir, pardonner, consoler, réconcilier »²²⁵. L'interrogatoire n'est pas un simple face-à-face, tout comme celui qui requiert l'aveu n'est pas un simple interlocuteur. Il s'agit dans les deux cas d'un dispositif au sein duquel la dimension performative de la parole apparaît au grand jour. L'aveu est donc finalement un rituel « où la seule énonciation, indépendamment de ses conséquences externes, produit, chez qui l'articule, des modifications intrinsèques : elle l'innocente, elle le rachète, elle le purifie, elle le décharge de ses fautes, elle le libère, elle lui promet le salut »²²⁶. Encore une fois, le parallèle avec la situation d'entretien s'inscrivant dans la procédure d'asile semble justifié. Les déclarations du demandeur vont, jusqu'à un certain point, influencer son propre sort : l'innocenter de l'accusation de fraude, lui promettre le salut (sous forme d'attribution du statut de réfugié), entraîner le jugement et la « punition » (sous forme de refus du statut de réfugié). M. Foucault a le grand mérite d'avoir mis en évidence, au travers la notion d'aveu, le lien entre vérité, savoir et pouvoir²²⁷. Dans le cadre de cette recherche, je me propose d'interroger ce lien au regard des « interrogatoires » et « aveux » qui s'inscrivent au cœur du dispositif administratif coordonnant la procédure d'asile.

La tâche administrative consistant à interroger les demandeurs d'asile est, au BAMF et à l'OFPR, réservée aux agents du bas de la hiérarchie (que j'appelle les *agents instructeurs*). Mon intérêt particulier pour ce sous-ensemble du personnel institutionnel dérive en effet de celui pour la situation d'entretien étant une confrontation entre l'agent et le demandeur. Ayant le monopole de cette activité d'interrogatoire, les instructeurs en assument aussi la responsabilité qui est, au regard des enjeux pour le demandeur, loin d'être mince. Comme beaucoup de travaux le montrent, l'entretien institutionnel de la procédure d'asile est traversé par le doute et l'incertitude, dominé par la question de la crédibilité des déclarations du demandeur et marqué par une méfiance de la part des agents institutionnels – mais peut-être aussi de la part des demandeurs²²⁸. Le pouvoir de « faire dire » dont dispose l'agent instructeur n'enlève pas son incertitude fondamentale quant à la véracité des faits exposés, ni sa large ignorance du contexte socioculturel dont ressort son interlocuteur. La question de la confiance semble également intéressante au regard des résultats de l'enquête susmentionnée que j'ai réalisé auprès de la population des réfugiés reconnus (en France). Focalisée sur le rapport qu'ils entretiennent avec les autorités françaises, l'enquête a montré que les réfugiés adoptent une attitude plutôt docile, confiante et reconnaissante envers les représentants de l'État auxquels ils ont affaire dans

²²⁴ *Ibid.*, p. 82.

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ *Ibid.*, p. 81.

²²⁸ Voir à ce propos : Belorgey, J.-M. (2007), « Le droit d'asile en perdition », *Revue Asylon(s)* [en ligne], 9/21, page consultée le 16 mai 2011 : <<http://reseau-terra.eu/article598.html>> / Jubany, O. (2011), *op. cit.* / Rousseau, C. & Foxen, P. (2006), *op. cit.* / Scheffer, T. (2001), *op. cit.*

leurs démarches administratives – et ce malgré les nombreuses expériences difficiles voir humiliantes dont ils témoignent en évoquant le rapport à ces autorités. Cette attitude doit en partie être comprise comme une stratégie censée favoriser l’obtention d’une réponse positive et s’explique en outre par l’issue positive de leur demande. Étant donné que la méthodologie de cette recherche ne prévoit pas d’entretiens auprès des demandeurs d’asile, il semble délicat de se prononcer sur leur sentiment de confiance envers l’institution. Il s’agira néanmoins de saisir dans quelle mesure la situation d’entretien relève d’un rapport de confiance / méfiance réciproque. Concernant les pratiques professionnelles des agents, j’essaierai de comprendre quelle place l’impression de crédibilité, l’intime conviction et le *sentiment de confiance* tiennent dans le processus cognitif menant à une évaluation, une prise de décision par l’agent. Cette dernière notion a été appréhendée d’un point de vue sociologique par des auteurs classiques ou contemporains tels que Georg Simmel²²⁹, N. Luhmann²³⁰, Anthony Giddens²³¹ ou Patrick Watier²³². Dans la mesure où la problématique de la confiance et de son contraire, la méfiance, s’avère être un aspect central de la procédure d’asile, les écrits de ces auteurs me serviront de repère théorique.

La question de la confiance est intimement liée à celle de la croyance, ou bien de la crédibilité. Ces trois couples de notions antagonistes, à savoir confiance / méfiance, croyance / non-croyance et crédibilité / incrédibilité, structurent l’interaction entre l’agent et le demandeur. Ils relèvent également du rapport de pouvoir entre celui qui doit prouver, qui doit convaincre et celui qui exige la preuve, qui doit être convaincu. J. M. Weller nous montre qu’il s’agit là de caractéristiques communes aux différentes formes d’interrogatoires administratifs ou juridiques. *Aux guichets de l’État* (pour paraphraser le titre de son ouvrage), les usagers doivent fournir des réponses à de nombreuses questions, afin qu’un agent puisse instruire leurs dossiers. Ces réponses « ne sont guères aisées car, au-delà de l’intimité parfois gênante qu’elles obligent à dévoiler, elles ne sauraient se contenter d’une confession en paroles : il faut des preuves »²³³. Si l’agent doit donc bien faire parler les usagers et saisir leur état d’esprit, leurs allégations doivent être appuyées par des documents probants. Suivant J. M. Weller, les usagers des administrations « savent parfaitement que les épreuves rencontrées seront faites de ‘papiers’ à délivrer, d’‘attestations’ à fournir, de controverses sur les manières d’interpréter les textes, de ‘responsables’ à identifier, d’attentes aux guichets à supporter, de ‘contrôles’ auxquels il faudra se soumettre »²³⁴. Pour reprendre la théorie d’Erving Goffman, il s’agit là d’un mécanisme qui se produit lors des « présentation de soi » ayant lieu dans la vie quotidienne : les personnes participant à une interaction « peuvent s’appuyer sur ce que l’acteur dit de lui-

²²⁹ Simmel, G. (1999), *Sociologie. Étude sur les formes de socialisation*, Paris : PUF, chapitre 5 : « Le secret et la société secrète ».

²³⁰ Luhmann, N. (2006), *La confiance. Un mécanisme de réduction de la complexité sociale*, Paris : Économica.

²³¹ Giddens, A. (1990), *The consequences of modernity*, Stanford : Stanford University Press.

²³² Watier, P. (2008), *Éloge de la confiance*, Paris : Belin.

²³³ Weller, J. M. (1999), *op. cit.*, p. 92.

²³⁴ *Ibid.*, p. 14.

même ou sur les documents écrits attestant qui il est et ce qu'il est »²³⁵. La métaphore dramaturgique développée par cet auteur peut se révéler pertinente pour analyser la situation d'entretien institutionnel. À première vue, les notions comme « la conviction de l'acteur », « la réalisation dramaturgique », « la façade », « la cohérence de l'expression » et « la représentation frauduleuse » utilisés par E. Goffman afin de décrire ce qui se passe lorsqu'un individu se présente à un autre, sont susceptibles d'aider à la compréhension de l'interaction particulière entre agents administratifs et demandeurs d'asile.

Différents auteurs se sont intéressés aux stratégies que les usagers adoptent pour affronter l'épreuve administrative et aux registres sur lesquels ils jouent pour obtenir satisfaction de leur demande. Dans son étude des procédés administratifs mis en œuvre pour la distribution d'aides financières d'urgence aux plus démunis, D. Fassin observe que les demandeurs surinvestissent dans la rédaction du texte justifiant leur requête, pensant que la décision finale dépend de l'histoire qu'ils vont écrire²³⁶. Les récits analysés par D. Fassin montrent que les demandeurs cherchent à « restaurer à travers leur histoire et leur souffrance un rapport de proximité susceptible de leur [aux décideurs] faire partager [...] une commune humanité »²³⁷. Concernant la question de la justification que les demandeurs présentent à l'institution, D. Fassin fait lui-même le parallèle avec d'autres procédures administratives mettant en jeu l'accès à un droit où une ressource : « qu'il s'agisse des demandeurs d'asile ou des étrangers sollicitant leur régularisation, des pauvres dans les consultations médicales de précarité, [...] ce sont les mêmes formes narratives et argumentatives que l'on attend d'eux pour justifier leur requête, mais aussi les mêmes procédures d'évaluation et de jugement que l'on met en œuvre pour décider s'il est légitime de leur accorder les biens précieux que sont les titres de séjour, les prestations médicales ou sociales, les aides financières ou les rééchelonnements de dettes »²³⁸. M. Lipsky remarque cependant que les clients n'ont souvent qu'une vague idée des attentes bureaucratiques, constat qui vaut selon lui en particulier pour les immigrés qui manquent encore plus cruellement d'une compréhension du fonctionnement des institutions sociales modernes²³⁹. Les citoyens et non-citoyens fréquentant ces institutions doivent donc apprendre le rôle de client afin de répondre à leurs attentes, nous explique M. Lipsky. La *street-level bureaucracy* fonctionnerait donc largement sur le modèle de la prophétie auto-réalisatrice : « Si les clients sont différenciés [par les agents], ils vont répondre à cette différenciation en acceptant en partie l'impact qu'elle exerce sur leurs propres identités »²⁴⁰.

Les usagers sont, selon les auteurs précités, plus ou moins conscients des attentes institutionnelles qu'ils doivent satisfaire pour faire aboutir leur demande. En s'appuyant sur ces connaissances plutôt vagues des critères de la catégorisation et du fonctionnement

²³⁵ Goffman, E. (1973), *La mise en scène de la vie quotidienne. Tome 1 : la présentation de soi*, Paris : Minuit, p. 11.

²³⁶ Fassin, D. (2001), *op. cit.*, p. 440.

²³⁷ *Ibid.*, p. 460.

²³⁸ *Ibid.*, p. 473.

²³⁹ Lipsky, M. (2010), *op. cit.*, p. 62.

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 114, traduction par l'auteure [citation originale : « If clients are differentiated they will respond to that differentiation by accepting in part the implications of the differentiation for their own identities »].

administratif, les demandeurs d'asile préparent, tout comme les demandeurs d'aides financières observés par D. Fassin, un récit relatant des extraits de leur biographie susceptible de justifier de leur requête²⁴¹. Pour le cas des demandeurs d'asile, ce récit fera l'objet d'une présentation orale devant un agent de l'OFPRA ou du BAMF. Bien entendu l'institution ne demande pas un récit biographique intégral mais une version sélectionnant les faits biographiques rendant compte de la décision de quitter le pays d'origine. L'entretien institutionnel aura dès lors pour but d'opérer une classification du demandeur en fonction de ses déclarations – classification la plus pertinente possible au regard des critères juridiques. Analysant les pratiques d'évaluation scolaire mises en œuvre par les professeurs, P. Bourdieu et Monique de Saint-Martin mettent en évidence que l'utilisation de systèmes de classement implique toujours une opération de connaissance qui « n'a rien de commun avec un enregistrement passif »²⁴². Au contraire, les « taxinomies » « organisent la perception et l'appréciation et structurent la pratique » de ceux qui classent et évaluent²⁴³. Suivant les deux auteurs, il s'agit donc d' « instruments de connaissance et de communication » qui « n'exercent leur efficacité structurante que pour autant qu'elles sont elles-mêmes structurées »²⁴⁴. Pour la question traitée ici, il semble intéressant de regarder le concept de « taxinomies pratiques » à la lumière de ce que P. Bourdieu écrit sur « l'illusion biographique ». Il emploie cette expression pour pointer l'inclination de celui qui raconte sa vie à sélectionner, en fonction d'une intention globale, certains événements et d'opérer ainsi une création artificielle de sens²⁴⁵. Dans le cas de la demande d'asile, c'est justement ce que l'institution demande au requérant : présenter chronologiquement des événements ayant une cohérence interne et faisant sens par rapport à la décision de fuite. « La nomination et la classification [propre aux rites de l'institution] introduisent des divisions tranchées, absolues, indifférentes aux particularités circonstancielles et aux accidents individuels, dans le flou et le flux des réalités biologiques et sociales »²⁴⁶ : dans cette citation, P. Bourdieu pointe le problème de la rigidité des catégories administratives déjà discuté plus haut. Il suppose en effet que récit biographique recueilli à des fins de recherche par le sociologue se calque en partie sur les exigences de celui que l'individu a l'habitude de produire face à l'institution. « Tout permet de supposer que le récit de vie tend à se rapprocher d'autant plus du modèle officiel de la présentation officielle de soi, carte d'identité, fiche d'état civil, curriculum vitae, biographie officielle, et de la philosophie de l'identité qui le sous-tend, que l'on s'approche davantage des interrogatoires officiels des enquêtes officielles – dont la limite est l'enquête judiciaire ou policière [...] »²⁴⁷. Quel type de narration biographique est donc réellement attendu par le BAMF et l'OFPRA ? Les modes de présentation de leur vie adoptés par les demandeurs d'asile, correspondent-ils aux exigences des instructeurs ? Que

²⁴¹ Fassin, D. (2001), *op. cit.*

²⁴² Bourdieu, P. & de Saint Martin, M. (1975), « Les catégories de l'entendement professoral », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 3, p. 68.

²⁴³ *Ibid.*

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ Bourdieu, P. (1986), « L'illusion biographique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 62/63 : p. 69.

²⁴⁶ *Ibid.*, p. 70.

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 71.

font ces derniers pour orienter la parole des demandeurs en fonction des objectifs de l'entretien ? Est-ce que la mise en œuvre des catégories employées par les institutions de l'asile (distinguant « faux » et « vrais » réfugiés, migrants économiques et réfugiés politiques, ayants droit de la protection subsidiaire ou de la protection conventionnelle...) est évidente ou donnent-elle, au contraire, lieu à des doutes, des cas de conscience et une certaine réflexivité ? Dans l'instruction de la demande d'asile, les « schèmes [...] de perception et d'appréciation », fonctionnent-ils réellement comme des « schèmes générateurs qui structurent toute la pratique »²⁴⁸ ? La question fondamentale est donc de savoir si, comme le suggère le crédo des institutions, le taux d'accord est si faible « parce que la demande est mauvaise » ou si, de manière inverse, la majorité des demandes sont perçues comme « mauvaises » parce qu'un faible taux d'accord est destiné, en raison d'une intention politique ou bien d'une routine bureaucratique, à se reproduire et à rester faible. Concluons par cette citation de G. Frigoli, dont il s'agira de vérifier la pertinence au travers de l'enquête de terrain menée au sein du BAMF et de l'OFPRA : « en clair, si la politique de l'asile se décide partiellement au niveau européen, s'élabore pour partie dans des ministères et au Parlement, le sort des demandeurs, pendant la procédure et dans une certaine mesure à son terme, se règle *aussi* en fonction des logiques qui traversent, d'une part des systèmes d'action territoriaux confrontés au problème de leur coopération interne face à un enjeu local, d'autre part des relations de face à face réunissant des demandeurs et des 'offreurs' de solutions en termes de prise en charge »²⁴⁹.

2.2.5. L'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF D'ASILE

La problématique de la présente recherche prend en partie son origine dans une interrogation à propos des faibles taux d'accord atteints par le BAMF et l'OFPRA, surtout dans la première moitié des années 2000. Ce constat statistique est souvent interprété comme l'indice d'une « crise de l'asile ». Dans les milieux associatifs et militants, la faiblesse des taux d'accord provoque des réactions oscillant entre perplexité, incompréhension et indignation ; dans les milieux intellectuels et scientifiques il suscite de multiples interrogations et interprétations. C. Wihtol de Wenden voit « la crise profonde du droit d'asile » comme « un autre effet pervers de la fermeture des frontières. Au début des années 80, 80 % des demandeurs obtenaient le statut de réfugié dans les pays européens, aujourd'hui à peine 20 % »²⁵⁰. Nombreux sont ceux qui cherchent à comprendre pourquoi le dispositif d'asile produit avant tout des déboutés du droit d'asile et non pas des réfugiés. Le nombre peu élevé d'accords semble en effet symptomatique d'un éloignement par rapport à l'intention et la fonction initiale du dispositif. C. Wihtol de Wenden privilégie une approche multi-causale non seulement du faible taux d'accord mais également des mouvements migratoires. La cause de la chute des taux d'accord serait « le changement de profil des demandeurs et la sévérité accrue pour apprécier les situations : des candidats collectifs (et

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 93.

²⁴⁹ Frigoli, G. (2009), *op. cit.*, p. 132.

²⁵⁰ Wihtol de Wenden, C. (2006), « Pour une immigration de travail ? », *Projet*, 1/290, p. 21.

non plus individuels), mêlant des raisons ethniques et culturelles, voire écologiques (la sécheresse) à leur profil politique, mais pour qui l'asile constitue le seul espoir d'entrer légalement sans papiers »²⁵¹.

L'analyse de nombreux auteurs cherche les raisons de la *crise de l'asile* non pas dans le profil changeant des migrants mais surtout dans ce que l'auteure précitée nomme la « sévérité accrue » des instances décisionnelles. L. Legoux présente une analyse détaillée des statistiques mises à disposition par l'OFPPA²⁵². Tout en remettant radicalement en cause les explications fournies par l'Office lui-même, il se demande comment l'Office a pu passer en moins de 50 ans d'un taux d'accord proche de 100 % à un taux d'accord dépassant à peine les 5 %. Alors que L. Legoux parle d'une « crise de l'asile », J. Valluy qualifie cette évolution – prise conjointement avec les mesures qui l'ont favorisé et le discours qui l'a accompagné – d'un « retournement de l'asile contre les exilés »²⁵³. Considérant les taux de rejet de divers pays européens en 2003 – dont la plupart dépassent les 90 %, le record étant tenu par la Grèce avec 99,9 % – J. Valluy constate qu'un taux de rejet avoisinant les 100 % « fait notamment courir le risque d'une remise en question de ces budgets et emplois [du dispositif bureaucratique] puisqu'un tel résultat, proche ou égal à 100 %, pourrait facilement être obtenu à un coût budgétaire proche ou égal à zéro »²⁵⁴. Sont-ce réellement les quelques pour cent de réfugiés reconnus qui légitiment la dépense bureaucratique importante effectuée pour discerner ces derniers dans la masse des demandes apparemment infondées ? La problématique de la présente enquête reprend le fil de cette interrogation : comment faut-il comprendre l'évolution qui vient d'être esquissée ? Comment est-on arrivé à une situation où de nombreux pays européens entretiennent des dispositifs bureaucratiques lourds et coûteux ayant, d'un point de vue quantitatif, pour action principale de rejeter les demandes qui leur sont adressées ? Quelle est aujourd'hui la véritable raison d'être du dispositif d'asile national et européen ? Pour reprendre l'idée de M. Foucault, ce dispositif n'a-t-il pas dévié de son intention initiale, adopté une dynamique bureaucratique propre en se trouvant finalement « remobilisé pour gérer les effets qu'il a lui-même produit »²⁵⁵ ?

Différentes explications ont été proposées pour élucider l'évolution récente du dispositif d'asile. L'interprétation avancée par des chercheurs en sciences sociales, politiques ou démographiques est souvent diamétralement opposée à celle des acteurs institutionnels et gouvernementaux. En amont de ce désaccord profond, les faits historiques semblent assez incontestables et incontestés. Pour résumer, nous pouvons identifier trois évolutions principales se déroulant quasi simultanément : le taux de rejet a commencé à croître à peu près en même temps que le nombre de demandes d'asile. À la même époque, celle des années 1970/1980, les politiques d'immigration et d'asile de nombreux pays européens ont été notablement durcies. Les pays européens, secoués par la crise économique, semblaient

²⁵¹ *Ibid.*

²⁵² Legoux, L. (1995), *La crise de l'asile politique en France*, Paris : Ceped.

²⁵³ Valluy, J. (2009), *op. cit.*, p. 372.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 239.

²⁵⁵ Beuscart, J.-S. & Peerbaye, A. (2006), « Histoires de dispositifs. Introduction », *Terrains & travaux*, 2/11, p. 5.

de moins en moins enclins à accueillir des étrangers, surtout extra-européens. Alors que ces trois évolutions sont communément admises comme des faits historiques indiscutables, le lien de causalité entre eux fait l'objet de vives controverses. Voici comment les deux positions antagonistes peuvent être décrites (de manière caricaturale) :

- Les représentants gouvernementaux et institutionnels, étant donc respectivement les concepteurs et les exécuteurs des politiques d'asile, avancent une argumentation semblable à celle-ci : suite à la suspension de l'immigration économique en 1973/1974, le dispositif d'asile a été investi par un nombre important de personnes ne relevant pas de la définition juridique du réfugié. L'affaîssement des taux d'accord est donc une conséquence logique et juridiquement valide d'une dégradation de la « qualité de la demande »²⁵⁶ et de la multiplication des cas d'abus et de fraude – et non pas celle d'une intention politique ou bien d'un sentiment xénophobe. Un durcissement du cadre juridique a été nécessaire à cause des fréquentes tentatives de détournement de la procédure.
- De nombreux chercheurs en sciences sociales et politiques ainsi que des acteurs notamment associatifs qui se font porte-parole de la cause des réfugiés proposent une explication contraire : l'augmentation du nombre de demandes d'asile à partir des années 1980 ne peut être tenue pour preuve du caractère supposément économique de la demande, mais reflète l'évolution de la situation géopolitique internationale. L'explosion des taux de rejets témoigne du caractère de plus en plus sévère, inhospitalier, répressif et xénophobe des politiques d'asile cherchant à maintenir le nombre total de personnes reconnues à un niveau bas lors d'une augmentation de la demande.

Dans sa thèse de doctorat publiée en 1995, L. Legoux avance une argumentation relevant de cette seconde position qui suscitera l'adhésion de divers autres chercheurs. Dans son introduction à l'ouvrage collectif *L'asile politique entre deux chaises : droits de l'homme et gestion des flux migratoires*²⁵⁷ publié en 2003, il reprend son exposé du déroulement de la crise de l'asile qu'il subdivise en trois phases : à la fin des années 1980, l'augmentation rapide du nombre de demandes d'asile aurait suscité la méfiance des autorités qui soupçonnent les demandeurs d'asile de détourner la procédure à des fins d'immigration de travail. Une criminalisation des demandeurs d'asile dans le discours public aurait contribué à légitimer dans une deuxième phase l'adoption de mesures politiques restrictives et répressives, permettant par ailleurs de refouler les demandeurs vers la périphérie de l'UE. L'immense majorité des demandes d'asile auraient dès lors été rejetées comme en dehors du champ d'application de la Convention de Genève ou comme non crédibles. Dans une troisième phase, le problème de la présence d'un nombre croissant de déboutés non expulsés car non expulsables sur le territoire européen, aurait amené les autorités à

²⁵⁶ Terme utilisé par les acteurs institutionnels pour désigner le caractère plus ou moins fondé et crédible des demandes d'asiles qui leurs sont adressées.

²⁵⁷ Guillon, M.; Legoux, L. & Ma Mung, E. (Eds.) (2003), *L'asile politique entre deux chaises. Droits de l'Homme et gestion des flux migratoires*, Paris : L'Harmattan.

privilégier l'accord de statuts subsidiaires et précaires qui tendraient donc à remplacer le statut de réfugié conventionnel bien plus favorable²⁵⁸. Sur la base de cette présentation de l'évolution récente des politiques d'asile, L. Legoux développe l'interprétation suivante : « lors de la mise en place du régime de Genève, l'opportunisme politique et économique de l'accueil des réfugiés s'est trouvé en phase avec l'idéal de la défense des droits de l'homme et de la liberté. Cet idéal, largement mis en avant à l'époque, a sacralisé une certaine idée de l'asile politique dans les pays riches au service des droits humains. Aujourd'hui ces mêmes pays riches sont obligés de composer avec cet héritage alors qu'ils ne trouvent plus d'intérêt à accueillir les réfugiés sur leur sol »²⁵⁹. Le raisonnement de L. Legoux trouve écho chez d'autres chercheurs. L. Schuster partage le point de vue selon lequel l'accord de l'asile a toujours, au-delà des considérations morales et humanitaires mises en exergue, répondu à des intérêts stratégiques des pays d'accueil. « L'octroi de l'asile a rarement été purement altruiste », constate L. Schuster. Elle se demande pourquoi l'Allemagne et la Grande Bretagne sont aujourd'hui aussi peu enclins à accorder l'asile, sans pour autant envisager d'abolir entièrement ce droit²⁶⁰. Selon elle, « le droit d'asile est aujourd'hui attaqué parce que, étant donné le déclin de son utilité pratique pour l'État [...], son maintien dépend maintenant de sa valeur comme un outil de validation (de preuve que l'État est véritablement libéral et démocratique) »²⁶¹.

Dans une perspective correspondante, D. Bouteillet-Paquet avance deux arguments centraux pour tacler l'hypothèse institutionnelle (selon laquelle la baisse du taux d'accord s'expliquerait par la « mauvaise qualité de la demande ») : premièrement, « il existe un *décalage de plus de dix ans* entre la fermeture des frontières à l'immigration pratiquée par tous les États européens après le choc pétrolier de 1973, et le pic de la crise de l'asile qui se situe en 1992, année où le chiffre record de 700 000 demandes d'asile a été enregistré ». Cette non-simultanéité des deux événements invalide selon l'auteure la supposition d'une corrélation entre eux. Deuxièmement, « l'analyse de l'origine nationale des demandes d'asile déposées dans les pays de l'Union européenne révèle *qu'il n'existe pas de recoupements systématiques entre les pays producteurs de réfugiés et les pays producteurs d'immigrants économiques* », ce qui démontrerait « que les pays générateurs de réfugiés ne constituent en aucun cas les principaux pays d'origine des immigrants économiques travaillant en Europe »²⁶². D. Bouteillet-Paquet propose donc une hypothèse alternative tout à fait en phase avec celle de L. Legoux : « la diminution des taux de reconnaissance est liée à la dégradation de la protection des réfugiés et à l'instrumentalisation de la politique d'asile à des fins de contrôle migratoire »²⁶³. Cette interprétation se recoupe également avec la thèse défendue par J. Valluy. Ce dernier attribue une intentionnalité politique au « retournement

²⁵⁸ Legoux, L. (2003), « Introduction », In : Guillon, M.; Legoux, L. & Ma Mung, E. (Eds.), *L'asile politique entre deux chaises. Droits de l'Homme et gestion des flux migratoires*, Paris : L'Harmattan, p. 14/15.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 13.

²⁶⁰ Schuster, L. (2003), *op. cit.*, p. 7-9.

²⁶¹ *Ibid.*, p. 55.

²⁶² Bouteillet-Paquet, D. (2001), *L'Europe et le droit d'asile : la politique d'asile européenne et ses conséquences sur les pays d'Europe centrale*, Paris : L'Harmattan, p. 20/21, mise en évidence originale.

²⁶³ *Ibid.*, p. 21.

de l'asile contre les exilés », en supposant que cette même intention prend racine dans une « xénophobie de gouvernement » largement déterminante des évolutions politiques actuelles²⁶⁴.

Il paraît en effet indiscutable que la situation actuelle est en partie le résultat d'une intention politique, que le droit d'asile a progressivement été instrumentalisé à des fins de gestion migratoire en s'éloignant de sa visée initiale, que le discours sur le réfugié menteur a servi à massivement décrédibiliser les demandes, que la méfiance croissante à l'égard des déclarations des demandeurs est symptomatique d'un détournement de l'esprit protecteur du droit d'asile et que les États européens cherchent en somme à se soustraire à leurs obligations d'accueil des réfugiés tout en conservant leur image d'États démocratiques respectueux des droits de l'homme. Au-delà de ces arguments mis en avant par une majorité de chercheurs²⁶⁵, les approches scientifiques font une place assez mince au rôle que les demandeurs d'asile eux-mêmes ont joué dans l'évolution du dispositif d'asile. Certains évoquent ponctuellement, et à la marge de leur argumentation principale, le comportement des demandeurs. Ainsi, D. Bouteillet-Paquet admet qu'« il existe indéniablement des cas de fraude » et qu'« il est indéniable que certains immigrants économiques emploient les procédures d'asile de manière frauduleuse »²⁶⁶ ; ou bien L. Legoux note que, « contraints de mentir sur leurs itinéraires pour ne pas être refoulés, ces demandeurs font obligatoirement des récits tronqués, souvent en partie stéréotypés »²⁶⁷. La mention des mensonges des demandeurs est systématiquement accompagnée par sa justification morale comme un comportement résultant d'une urgence existentielle qui se heurte à l'obstacle administratif. Il est présenté et légitimé comme le choix de ceux qui n'ont pas le choix. Ces tentatives de défendre les demandeurs d'asile contre le jugement moral négatif et d'opposer au discours stigmatisant une approche compréhensive de leur comportement me paraissent parfaitement louables et légitimes. Je considère malgré tout que la question de la fraude et du mensonge dans la procédure d'asile doit être abordé de front, et au-delà de tout parti-pris politique et de tout tabou moral, par les sciences sociales. À travers une écoute attentive et critique du discours des agents institutionnels et à travers une prise en compte de leur expérience professionnelle du travail administratif sur la population des demandeurs d'asile, il s'agira donc de reconsidérer les différentes explications avancées à propos de l'évolution du dispositif d'asile.

²⁶⁴ Valluy, J. (2008 & 2009), *op. cit.*

²⁶⁵ Comme le lecteur l'aura remarqué, je cite, à propos de la question traitée dans ce chapitre, avant tout des auteurs français ou bien francophones. Ceci s'explique d'un côté par ma plus grande familiarité avec le milieu scientifique français qui débouche sur une connaissance plus profonde de la littérature qui y est produite. D'un autre côté, mes recherches bibliographiques dans le contexte allemand ont été relativement infructueuses. On peut donc supposer l'évolution du dispositif d'asile et des taux d'accord n'a pas fait l'objet d'un débat scientifique aussi vif qu'il est le cas en France.

²⁶⁶ Bouteillet-Paquet, D. (2001), *op. cit.*, p. 20/21.

²⁶⁷ Legoux, L. (2003), *op. cit.*, p. 15.

3. METHODE

3.1. PREPARATION DE L'ENQUETE

3.1.1. QUESTION DE DEPART, SOURCES ET ECHANTILLON

La méthodologie d'une enquête est toujours orientée par la manière dont le chercheur problématise ses interrogations. Si la réponse à une question donnée est le but, la méthodologie est le chemin pour y arriver. Or, en progressant dans la connaissance et la réflexion, les questions initialement posées peuvent s'avérer partiellement inopérantes ou non pertinentes. Ainsi, les questions de départ doivent parfois être révisées, reformulées, voire même, dans une certaine mesure, changées. De tels réajustements de la problématique peuvent dès lors entraîner la nécessité de revoir également certains aspects de la méthodologie. Une enquête se déroule donc rarement selon un plan figé, mais constitue un processus dynamique et en partie contingent.

Dans le cas de cette enquête, la progression dans la connaissance sur notre objet d'étude m'a fait prendre conscience que certaines de mes questions de départ étaient mal posées ou d'une faible pertinence. J'ai peu à peu découvert les ressemblances consternantes entre ces dernières et la question qui m'est le plus souvent posée quand j'explique à des personnes non-spécialistes que j'écris une thèse sur la procédure de demande d'asile en France et en Allemagne : *alors, c'est où que c'est mieux ?* Le fait d'aborder un sujet d'étude en posant des questions naïves peut avoir des vertus heuristiques en sociologie. Une précision et un affinement de ces questions s'impose néanmoins au fur et à mesure que le chercheur progresse dans la connaissance de son sujet. Ainsi, il ne peut pas entièrement anticiper le déroulement de son terrain. Il y a des impondérabilités qu'il découvre sur le tas. Il doit laisser une place à l'improvisation et à la créativité que nécessite souvent leur contournement. Rétrospectivement, l'écart entre la méthodologie telle qu'elle a été imaginée à l'avance et la démarche effectivement mise en place apparaît comme relativement mince – mais certainement pas nul. Il ne s'agira pas ici de dissimuler ces écarts ou de donner une image lissée de mon entreprise de recherche mais au contraire de faire apparaître les fausses pistes empruntées et abandonnées par la suite, les réajustements et adaptations de la problématique et de la méthodologie que j'ai effectués en cours de route. Ce chapitre répond donc à un triple objectif : présenter la méthodologie utilisée, argumenter sa légitimité et revenir de manière critique sur ses avantages et ses défauts, ses apports et ses limites.

L'objectif explicite de ce travail est de comprendre la procédure de demande d'asile du point de vue institutionnel. Ainsi, la méthodologie employée est intégralement orientée vers l'analyse du dispositif juridico-bureaucratique destiné à instruire la demande d'asile. L'enquête de terrain s'est focalisée sur les deux institutions nationales en charge de cette tâche tout en prenant également en compte des acteurs gravitant autour de ces

administrations. Le matériau empirique sur lequel se base l'analyse est composé de différentes sources :

- Textes de loi nationaux, européens et internationaux ;
- Rapports, documents et statistiques produites par les institutions nationales ;
- Rapports, documents et statistiques produites par d'autres instances sur la thématique de l'asile et son traitement administratif ;
- Entretiens avec les employés des deux institutions ;
- Entretiens avec des personnes extérieures aux institutions mais intervenant plus ou moins directement dans la procédure d'asile ;
- Observations au sein des institutions nationales ;
- Observations au sein des tribunaux d'appel.

Un travail de lecture et d'analyse de textes de loi, rapports et statistiques a été effectué préalablement à l'entrée sur le terrain. Cette pré-enquête a facilité la préparation de l'enquête de terrain ainsi que l'affinement du questionnement et des hypothèses. Les entretiens réalisés auprès des agents instructeurs constituent le cœur de l'enquête. À l'OFPRA ces agents sont officiellement désignés comme « officiers de protection instructeurs ». On les surnomme généralement par l'abréviation d' « OP ». Au BAMF, cette catégorie d'employés a changé de nom plusieurs fois au fil des années. D'abord appelés « *Entscheider* », ensuite « *Einzelentscheider* », ensuite « *Sachbearbeiter Asyl* », on est aujourd'hui revenu vers l'appellation initiale « *Entscheider* », à savoir « décideur ». Chaque changement de nom s'explique par des remaniements intra-institutionnels qui seront décrits plus loin. Dans cette thèse, nous allons parler d' « agents instructeurs » pour désigner les agents français et allemands en charge de l'instruction des dossiers. Le terme « agent » (tout court) renverra à l'ensemble des employés de l'institution.

L'échantillon principal de l'enquête se compose donc d'une large majorité d'agents instructeurs mais comprend également des spécialistes de divers services d'appui (statistiques, affaires juridiques, affaires européennes, affaires juridiques, service de la documentation et de la recherche) ainsi que des personnes de l'encadrement moyen et supérieur :

TABLEAU 2 : COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON PRINCIPAL DE L'ENQUÊTE DE TERRAIN

Catégorie	OFPRA	BAMF
Agents instructeurs	17	24
Spécialistes services d'appui	6	8
Encadrement moyen	4	5
Encadrement supérieur	3	3

Au-delà, j'ai interrogé des représentants de l'UNHCR (un entretien collectif avec deux employés du bureau de l'UNHCR à Nuremberg) et du monde juridique (respectivement un et deux entretiens avec des avocats français et allemands, respectivement un entretien avec un

magistrat français et allemand du contentieux de l'asile)²⁶⁸. L'intégralité des entretiens a été retranscrite et un journal de terrain a été tenu tout au long de l'enquête, ce qui a permis de garder une trace écrite des innombrables impressions, conversations de couloir et paroles grappillées ci et là.

Les entretiens semi-directifs ont été complétés par des observations d'entretiens entre des agents instructeurs et des demandeurs. J'ai pu effectuer six observations d'entretiens en Allemagne et sept en France. En raison de leur petit nombre, ces observations ne permettent bien évidemment pas de faire des généralisations amples mais ont été très utiles pour se faire une idée du déroulement concret des entretiens. Grâce à l'existence d'une cour spécialisée pour le contentieux de l'asile en France (la CNDA), j'ai facilement pu réaliser une vingtaine d'observations d'audiences au sein de cette cour. En Allemagne, les recours contre les décisions du BAMF sont traités par les tribunaux administratifs locaux, ce qui rend l'accès à l'observation plus difficile. J'ai néanmoins pu réaliser huit observations d'audience au tribunal administratif de Francfort.

Au cours de l'enquête de terrain, je me suis rendu compte de l'immense quantité de données que comprennent les comptes rendus d'entretien et les lettres de décision rédigés quotidiennement par les agents instructeurs français et allemands. Une analyse approfondie et de grande envergure de ces dossiers administratifs aurait certainement été intéressante, mais ne paraissait ni réalisable dans le cadre de mon projet, ni indispensable pour les objectifs de ce dernier. J'ai malgré tout sollicité les deux institutions pour mettre à ma disposition à titre d'exemple un échantillon de dossiers concernant sept pays d'origine sous forme anonymisée. Les sept pays ont été sélectionnés en fonction de leur importance en termes de nombre de demandes pour l'Allemagne et/ou la France. Il s'agit de la Turquie, de l'Iran, de l'Irak, de l'Afghanistan, du Sri Lanka, de la RDC et de la Russie.

Tandis que ma demande a été déclinée par l'OFPRA, le BAMF y a répondu favorablement et m'a envoyé l'échantillon demandé de cinq comptes rendus (« *Anhörungsprotokolle* ») et lettres de décision (« *Bescheide* ») pour chacun des sept pays – donc un total de 35 dossiers. Afin d'obtenir un matériau équivalent pour le cas français, j'ai eu recours à une association strasbourgeoise de soutien aux demandeurs d'asile. Celle-ci m'a aimablement laissé consulter une trentaine de dossiers des pays d'origine susmentionnés se trouvant dans leurs archives. J'ai pris le soin de rendre anonyme ces dossiers et de traiter leur contenu avec la plus grande confidentialité. Au-delà du léger cas de conscience que m'a causé ce détournement du refus de l'OFPRA, l'accès aux dossiers par l'association pose un problème méthodologique : les archives de cette dernière ne contiennent que des dossiers ayant eu une réponse négative (car c'est uniquement en ce cas que les demandeurs sollicitent l'aide de l'association pour les démarches devant la CNDA). L'échantillon des dossiers français ne contient donc que des dossiers refusés. Ce biais potentiel se trouve cependant neutralisé par le fait que l'échantillon de dossiers mis à disposition par le BAMF ne comprend qu'un seul dossier ayant mené à l'attribution du statut de réfugié et deux dossiers ayant mené à

²⁶⁸ Les entretiens réalisés dans le cadre d'une recherche précédente (2008) auprès de cinq membres salariés d'une association de soutien à Strasbourg ont également nourris la présente réflexion.

l'accord de la protection subsidiaire (dans ma demande, je n'avais donné aucune indication sur le sens de la décision des dossiers). Étant en quelque sorte une observation « à distance » et sans face-à-face de la situation d'entretien, la lecture des comptes rendus présente l'avantage d'éviter le biais éventuellement introduit par la présence du chercheur. Malgré les réserves que l'on peut avoir par rapport à la plus ou moins grande précision et fidélité du compte rendu, ce dernier donne un aperçu de la situation interactive se déroulant généralement en huis-clos entre l'agent instructeur et le demandeur. La reformulation, voire même la possible déformation de la parole déployée lors de l'entretien par l'agent administratif, est néanmoins problématique. Chacune des deux formes d'observation présente ainsi un biais – qui est cependant neutralisé par l'autre forme d'observation. On peut donc espérer que la considération conjointe des deux types de matériau livre une image relativement réaliste du déroulement des entretiens.

3.1.2. COMPARAISON DU DROIT ET DES INSTITUTIONS

L'enquête de terrain sur les pratiques administratives d'instruction de la demande d'asile en France et en Allemagne s'inscrit dans un cadre juridique et institutionnel ferme – qui coïncide donc avec le cadre de travail des professionnels constituant notre population. Il est ainsi indispensable d'entrer sur le terrain avec une solide connaissance des aspects juridiques et formels des dispositifs d'asile comparés. La pré-enquête sur le contexte dans lequel s'inscrit la recherche de terrain a principalement été effectuée à partir de supports écrits. Elle porte ainsi les traits d'une analyse documentaire ou encore d'une analyse de discours. Les principales sources de cette investigation étaient :

- Les textes de loi européens, français et allemands ;
- Des ouvrages juridiques sur le droit d'asile européen, français et allemand ;
- Les sites internet de l'OFPRA et du BAMF ;
- D'autres sites internet consacrés à la question de l'asile politique en Europe / en France / en Allemagne ;
- Les publications (souvent téléchargeables) des deux institutions ;
- Divers rapports administratifs, juridiques et politiques.

Pour une non-spécialiste, se confronter à des contenus purement juridiques n'est pas chose aisée. Elle est néanmoins essentielle à la compréhension du discours des acteurs du dispositif. Pour pouvoir engager des discussions « expertes » avec eux, il faut être au fait des normes qu'ils sont tenus d'appliquer dans leur travail quotidien. Avant d'entamer le travail de recherche, je disposais, grâce à mes centres d'intérêts et investissements préalables, de quelques connaissances en droit français et européen des étrangers. Toutefois, la législation allemande dans ce domaine m'était largement inconnue. La mise à disposition de l'intégralité des textes de loi européens, français et allemand sur internet ainsi que la consultation d'ouvrages juridiques destiné au lecteur non-juriste ont facilité mes recherches sur les législations en vigueur. Du point de vue des visées de cette recherche ainsi que du point de vue de mes compétences scientifiques, une analyse purement technique et juridique du droit d'asile ne paraissait pas envisageable. Par conséquent, l'analyse est

surtout orientée par les questions concernant l'émergence et l'application pratique des normes juridiques. Ces interrogations se sont prolongées dans les investigations empiriques sur le terrain des institutions. En outre, la comparaison des deux droits nationaux actuels était guidée par la prise en compte systématique des transformations induites par la transposition des directives. L'analyse des textes de loi s'est prolongée par une interrogation sur les répercussions que l'introduction des normes juridiques européennes dans les droits nationaux a eue sur le travail des institutions de l'asile. Elle amorce ainsi un autre volet de la pré-enquête qui concerne l'analyse comparée des supports de communication extérieure des deux institutions.

Avant de connaître les institutions « de l'intérieur », j'ai donc cherché à les observer « de l'extérieur », notamment à travers leurs publications diverses et leurs sites internet. Le point de vue adopté était celui d'un potentiel usager de l'institution qui essaye de se procurer toutes les informations disponibles « à distance », c'est-à-dire sans être en contact direct avec l'institution. Dans la perspective d'une analyse de l'auto-présentation et du discours officiel des institutions, mon intérêt s'est focalisé sur les sources d'information mises à disposition par les institutions elles-mêmes. Notamment trois sources d'informations publiques ont été consultées :

- Les sites internet du BAMF et de l'OFPRA,
- Les rapports d'activité publiés annuellement par eux (comprenant leurs organigrammes),
- D'autres types de publications (brochures, documents de travail, dépliants informatifs...).

Les informations auxquels on accède à travers ces trois médias peuvent être considérées comme la « vitrine » institutionnelle dans laquelle le BAMF et l'OFPRA cherchent à diffuser une certaine image d'eux-mêmes. La « communication » semble aujourd'hui constituer un défi central. En plus d'une *image institutionnelle*, le BAMF et l'OFPRA véhiculent à travers leurs supports de communication un *discours institutionnel*. En dehors de ces aspects communicationnels et identitaires, des aspects plus objectifs et tangibles des deux organisations, tels leurs organigrammes, ont été comparés. Les documents écrits disponibles ne permettent pourtant qu'une compréhension très rudimentaire du fonctionnement interne – compréhension qui pourra être approfondie grâce à l'enquête de terrain.

3.2. COMPARAISON STATISTIQUE

3.2.1. PRE-ENQUETE STATISTIQUE

Dans ce chapitre, je tâcherai de décrire le déroulement de l'analyse statistique ainsi que les conclusions ayant pu être tirés de celle-ci. Les écarts qui persistent entre les taux d'accord pratiqués par les États membres sont souvent invoqués dans la littérature scientifique et

journalistique pour démontrer le faible degré d'harmonisation des pratiques décisionnelles nationales²⁶⁹. Un des objectifs du présent travail d'enquête étant de mettre en évidence les similitudes et les différences dans le traitement administratif et les pratiques décisionnelles du BAMF et de l'OFPRA, il a semblé pertinent de s'intéresser aux taux d'accord atteints par ces deux institutions. Comme beaucoup d'autres chercheurs, j'ai essayé d'approcher cette question par la voie quantitative. En comparant les taux d'accord indiqués dans les rapports statistiques des deux institutions, il apparaît immédiatement que ces derniers varient de manière plus ou moins importante selon les divers pays d'origine des demandeurs d'asile. De plus, la comparaison des statistiques mises à disposition par les deux institutions, s'est avérée difficile. Le degré de comparabilité des taux d'accord spécifiques aux pays d'origine calculés reste donc en partie insatisfaisant – j'expliquerais pourquoi. Au-delà de divers obstacles d'ordre méthodologique, la pertinence de l'approche statistique pour évaluer le degré d'harmonisation des pratiques décisionnelles nationales paraît rétrospectivement comme discutable. Au regard de la quantité importante de facteurs susceptibles d'influencer le taux d'accord final d'un groupe de demandeurs, toute interprétation de ce taux requiert une prudence particulière. Il serait par exemple sujet à caution de comparer le taux d'accord global du BAMF de plus de 32,2 % pour l'année 2009 à celui de l'OFPRA qui est de 14,3 % pour la même année et d'interpréter cette marge entre les deux taux comme l'indice d'une attitude plus généreuse et favorable du BAMF envers les demandeurs d'asile. Ceci est également souligné par E. Neumayer qui rappelle que « les taux d'accord globaux ne peuvent pas vraiment être comparés à travers les différents pays, car les origines des demandeurs d'asile et, pour cela, le mérite probable de leur demande d'asile varient de manière drastique entre les pays de destination »²⁷⁰. En s'appuyant sur les données statistiques mises à disposition par le UNHCR, E. Neumayer propose une analyse comparée des taux de reconnaissance de divers pays ouest-européens afin de déterminer les facteurs susceptibles d'expliquer leur grande variabilité. L'analyse d'E. Neumayer est à ma connaissance la seule ayant été réalisée dans ce domaine précis. Ses objectifs et sa démarche s'apparentent dans une assez large mesure aux miens et constituent ainsi un repère utile.

L'analyse des statistiques officielles avait pour but de mesurer et de mettre en lumière les écarts quantitatifs concernant la reconnaissance des demandeurs d'asile de nationalités différentes – aussi dans la perspective d'une évaluation de l'avancement du processus d'harmonisation. Je me suis exclusivement appuyée sur des données préexistantes et majoritairement issues des rapports d'activité du BAMF et de l'OFPRA. De nombreux problèmes surgissaient cependant du fait que ces chiffres ont été établis dans une

²⁶⁹ Voir par exemple : Parlement européen (2008), *Normes minimales relatives aux conditions pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou à la protection internationale et contenu de ces statuts. Évaluation (résumé) de la transposition de la directive 2004 et proposition pour un Régime Européen Commun d'Asile*, briefing paper réalisé par Kay Hailbronner, Bruxelles / Laurain, M. (2002), « Les réfugiés dans le monde. Que croire, que faire ? », *Études*, 397/1 : pp. 31-42 / Neumayer, E. (2005), « Asylum recognition rates in Western Europe. Their determinants, variations, and lack of convergence », *Journal of Conflict Resolution*, 49 : pp. 43-66.

²⁷⁰ Neumayer, E. (2005), « Asylum recognition rates in Western Europe. Their determinants, variations, and lack of convergence », *Journal of Conflict Resolution*, 49, p. 50, traduction par l'auteur.

perspective qui ne coïncide pas avec celle de la présente recherche. Le travail statistique effectué représente donc avant tout un traitement secondaire, un « recyclage » des données disponibles. Or, les rapports respectifs des deux institutions présentent des divergences à l'égard des informations statistiques contenues, ce qui entrave le recyclage des chiffres à des fins de comparaison. Le rapport de l'OFPRA est globalement plus riche en données et tableaux statistiques et il existe, ce qui est encore plus gênant pour la comparaison, d'importantes divergences au niveau de la méthode de calcul employée. Un retraitement du matériau statistique était donc nécessaire pour mettre en parallèle et rendre comparable les taux d'accord pratiqués par l'OFPRA et le BAMF. Deux types d'analyses ont été effectués :

- Une comparaison des pratiques décisionnelles spécifiques à un échantillon de pays d'origine sur la période 2005-2011 ;
- Une comparaison des pratiques décisionnelles globales sur la période 1983-2011²⁷¹.

Alors que le premier type d'analyse différencie entre deux sortes de décisions positives, à savoir la PS et le statut de réfugié, le second agrège les diverses formes de décisions positives, dont certaines n'existaient pas durant toute la période d'observation, pour obtenir un nombre total d'admissions.

Le calcul des taux d'accord spécifiques aux pays d'origine s'appuie principalement sur les tableaux des rapports statistiques qui croisent le nombre de décisions positives et négatives avec les pays d'origine des demandeurs. Ces tableaux permettent de calculer les taux d'accord et de rejet pour chacune des nationalités. Un certain nombre de difficultés sont d'emblée apparues. Ainsi, le tableau de l'OFPRA ne différencie pas les deux types de décisions positives (statut de réfugié et PS) prises en première instance. Il comprend par ailleurs une colonne qui renseigne sur l'évolution de ce nombre suite à des annulations par la CNDA. La France ne semble pas être le seul pays européen qui intègre les décisions de seconde instance dans ses statistiques : E. Neumayer constate à ce propos que « pour certains pays de destination, les données couvrent en même temps les décisions de première instance et de l'instance de recours tandis que dans d'autres pays de destination seuls les décisions de première instance sont relatées »²⁷². En outre, le tableau du rapport français détaille les décisions pour l'ensemble des nationalités représentées auprès des demandeurs d'asile (85 nationalités en 2009). De manière plus économique, le tableau proposé dans le rapport du BAMF ne reprend que les dix nationalités les plus représentées au sein de la population des demandeurs d'asile de l'Allemagne. Pour ceux-ci, il fournit le nombre total de décisions prises dans l'année correspondante et le décline ensuite selon cinq types de décisions possibles (trois formes de décision positive, rejet, décision formelle). La prise en compte par le BAMF et l'OFPRA des dossiers de première demande et des dossiers en réexamen dans le nombre total des décisions a largement facilité le travail de comparaison.

²⁷¹ Le BAMF ne recense le nombre total de demandes, le nombre total de décisions et, parmi celles-ci, le nombre total d'accords et de rejets que depuis 1983.

²⁷² *Ibid.*, p. 51, traduction par l'auteure.

Puisque cette recherche porte sur les procédures décisionnelles en première instance, les taux d'accord après la révision par les tribunaux ont été négligés. Concernant les décisions de première instance, il semblait néanmoins essentiel de pouvoir comparer les taux d'accord selon les différents types d'accord – au nombre de deux en France et au nombre de trois en Allemagne²⁷³. Puisque le tableau présenté dans le rapport de l'OFPRA ne fait pas cette distinction pour les décisions en première instance, j'ai demandé à ses statisticiens de me faire parvenir un tableau comprenant cette information complémentaire. De la même manière, j'ai prié le BAMF de m'envoyer le détail des différents types de décisions pour l'ensemble des nationalités représentées auprès des demandeurs. Les statisticiens des deux institutions ont très volontiers mis à ma disposition les données demandées. C'est grâce à cela qu'un certain nombre de problèmes de comparabilité des chiffres ont d'emblée pu être résolus.

3.2.2. CALCUL DES TAUX D'ACCORD ET ECHANTILLONNAGE

Pour le calcul des taux d'accord et de rejet, il est premièrement fondamental de prendre en compte non pas le nombre de *dossiers* enregistrés dans l'année de référence pour une nationalité donnée (chiffre compris dans le tableau de l'OFPRA) mais le nombre de *décisions* prises à l'égard de cette nationalité. Un décalage plus ou moins grand entre ces deux nombres est induit par le fait que l'instruction des demandes est généralement longue. L'année du dépôt d'une demande ne coïncide donc souvent pas avec l'année dans laquelle est prise la décision correspondante. Dans le calcul des taux d'accord, il s'agit bien de mettre en relation le nombre de décisions positives et négatives avec le nombre total de décisions. Notre procédé est ici en cohérence avec celui de l'UNHCR ainsi que celui d'E. Neumayer. Ce dernier procède également au calcul d'un taux d'accord qui « ne mesure pas la proportion des demandes ayant aboutis mais la proportion des décisions positives »²⁷⁴.

Pour la comparaison des pratiques décisionnelles spécifiques aux pays d'origine, la question de l'échantillon pertinent de pays à comparer se posait. Calculer et comparer les taux d'accord pour tous les pays d'origine mentionnés dans les tableaux des deux institutions m'est rapidement apparu comme une entreprise très chronophage, comportant en plus le risque de l'éparpillement. Il semblait au contraire intéressant de se concentrer sur un petit échantillon de pays sélectionnés sur des critères quantitatifs. Du point de vue des nationalités représentées, les deux sous-groupes de personnes demandant l'asile en Allemagne ou en France ne se compose pas de la même manière. Il existe bien entendu des catégories de demandeurs d'asiles assez fortement représentées en Allemagne et en France. Cependant, on observe une distribution extrêmement inégale des demandeurs d'asile issus de certains pays, autrement dit une nette préférence des demandeurs d'une nationalité donnée pour l'un des deux pays de destination. Pour établir une liste de pays d'origine

²⁷³ Si l'on compte comme un seul type d'accord les diverses « interdictions d'expulsion » (« *Abschiebeverbote* »).

²⁷⁴ Neumayer, E. (2005), « Asylum recognition rates in Western Europe. Their determinants, variations, and lack of convergence », *Journal of Conflict Resolution*, 49, p. 1, traduction par l'auteure.

adéquate pour la comparaison France-Allemagne, j'ai donc commencé (en 2009) par recenser les dix pays d'origine les plus fortement représentés auprès des deux populations des demandeurs d'asile respectifs pour les années 2005 à 2008. J'ai ensuite compté le nombre de fois où chacun des pays a figuré parmi les « top-ten »²⁷⁵ en France ou en Allemagne dans la période observée. Parmi la liste des 24 pays ayant été une ou plusieurs fois dans les « top-ten », j'ai ensuite sélectionné les 15 qui y ont figuré trois fois ou plus. Cette liste comprend donc un bon nombre de pays n'ayant jamais été dans les « top-ten » allemands mais chaque année dans les « top-ten » français ou inversement. Trois parmi les 15 pays ont été chaque année dans les « top-ten » de la France et de l'Allemagne : la Russie, la Serbie²⁷⁶ et la Turquie.

TABEAU 3 : FREQUENCE DES 15 PAYS D'ORIGINE DANS LES « TOP-TEN » ENTRE 2005 ET 2008

Pays d'origine	France	Allemagne
Afghanistan	0	4
Algérie	3	0
Arménie	3	0
Bangladesh	3	0
Haïti	4	0
Irak	0	4
Iran	0	4
Nigéria	0	3
RDC	4	0
Russie	4	4
Serbie (et Mont.)	4	4
Sri Lanka	4	0
Syrie	0	4
Turquie	4	4
Vietnam	0	4

Si les calculs effectués pour établir l'échantillon de pays d'origine se basent sur le nombre de *demandes*, j'ai ensuite analysé l'importance de la demande d'asile de chacun de ces 15 pays sur la base du nombre de *décisions*. Ceci ne constitue pas un biais dans la mesure où l'écart entre les deux nombres est, surtout sur une longue période, infime. La comparaison du nombre de décisions prises annuellement par la France et l'Allemagne à l'égard des différents pays d'origine témoigne donc de l'importance quantitative de chaque nationalité pour les deux pays de destination.

L'échantillon de pays retenu pour la suite du travail statistique présente l'avantage de comprendre les pays d'origine les plus représentés parmi les deux populations de demandeurs d'asile (français et allemands). Il présente cependant le désavantage de contenir des pays d'origine qui n'ont une importance quantitative réelle que pour l'un des deux pays de destination. En raison d'un trop faible nombre de décisions prises annuellement par l'une des deux institutions, le calcul et la comparaison des taux d'accord

²⁷⁵ Les dix nationalités les plus fortement représentées auprès de la population globale des demandeurs d'asile.

²⁷⁶ Pour l'année 2005 : Serbie et Monténégro.

s'est ainsi avéré illégitime pour le cas de trois pays : Haïti, le Bangladesh (représentativité trop faible au BAMF) et le Viêtnam (représentativité trop faible à l'OFPRA)²⁷⁷. Choisir des pays non pas en fonction de leur *forte* représentation auprès de l'un ou l'autre des deux pays de destination mais en fonction de leur *égale* représentation auprès des deux pays de destination constitue une alternative méthodologique que j'ai considérée. J'ai néanmoins décidé de mettre à l'écart cette option puisqu'elle aurait débouché sur une sélection de pays d'origine qui ne jouent un rôle important dans aucun des deux pays de destination.

3.2.3. COMPARABILITE ET INCOMPARABILITE

Mettons de côté la question de l'échantillonnage et tournons-nous vers un autre problème méthodologique fondamental qui s'enracine dans une différence juridique entre le droit allemand et français. Conformément aux différentes issues de la procédure prévues par la loi, le BAMF distingue trois types de décisions positives. En visant une traduction fidèle du terme allemand, nous allons les appeler « reconnaissance au titre de l'asile » (« *Asylberechtigung* »), « reconnaissance comme réfugié » (« *Flüchtlingsanerkennung* ») et « interdiction d'expulsion » (« *Abschiebeverbot* »). La dernière forme de décision positive correspond au concept de la protection subsidiaire émanant du droit européen. Le terme « *subsidiärer Schutz* » est également utilisé en allemand pour désigner les « interdictions d'expulsion » [voir : chapitre 4.1.2]. L'OFPRA cependant n'attribue et ne recense que deux statuts différents (le statut de réfugié et la protection subsidiaire). Afin de rendre les chiffres comparables, j'ai décidé de regrouper deux des trois statuts allemands. Il était d'un côté évident que l'autorisation à l'asile, enracinée dans la loi fondamentale allemande (« *Grundgesetz* »), correspond largement au *statut de réfugié* français qui s'appuie sur la Constitution. D'un autre côté, il était aisé de mettre en parallèle la protection subsidiaire et l'interdiction d'expulsion qui découlent de la législation européenne récente. Après considération des fondements juridiques des statuts et notamment des droits offerts à ses bénéficiaires, j'ai décidé d'additionner le nombre de reconnaissances comme réfugié et celui des autorisations à l'asile pour faire correspondre la somme des deux à la reconnaissance du statut de réfugié français. La reconnaissance comme réfugié et l'autorisation à l'asile offrent à leurs bénéficiaires, à peu de choses près, les mêmes droits. Ce procédé méthodologique se recouvre d'ailleurs avec celui adopté par le BAMF dans l'établissement des chiffres communiqués à l'agence statistique européenne Eurostat. Cette dernière exige des États membres l'envoi régulier de statistiques faisant apparaître le nombre de statuts de réfugié, ainsi que le nombre de protections subsidiaires et humanitaires attribuées par les autorités nationales responsables.

Il a consécutivement été possible de calculer trois taux ventilés en fonction des 15 nationalités de demandeurs sélectionnées, pour la France et l'Allemagne (désormais seront

²⁷⁷ Pour certaines années, le nombre de décisions prises par le BAMF à l'égard des demandeurs congolais (RDC) ainsi que le nombre de décisions prises par l'OFPRA à l'égard de demandeurs syriens et iraniens est également assez faible. Puisqu'ils ont néanmoins été retenus pour l'analyse, l'interprétation des taux calculés pour ces pays requiert une certaine vigilance.

utilisés les termes français ci-dessous pour désigner les deux catégories venant d'être établies) :

- Le taux d'accord au titre du statut de réfugié (SR),
- Le taux d'accord au titre de la protection subsidiaire (PS),
- Le taux de rejet.

Si un certain nombre d'obstacles au calcul de deux taux d'accord nationaux ont pu être levés, deux problèmes de comparabilité persistent. Un premier biais statistique inéliminable est induit par la situation juridique divergente concernant l'étendue de la PS. En effet, la PS allemande s'applique entre autres aux personnes qui demandent une régularisation pour des raisons médicales (maladie grave qui ne peut être traitée dans le pays d'origine) ce qui n'est pas le cas en France. La législation française prévoit que les régularisations à titre médical ne relèvent pas de la compétence de l'OFPRA, mais de celle des préfectures. De ce fait, elles n'apparaissent pas dans les statistiques de l'office. En Allemagne, la PS peut être attribuée selon cinq paragraphes différents (§ 60 Abs. 2, 3, 5, 7 Satz 1, 7 Satz 2 AufenthG). La raison médicale est incluse dans un seul de ces paragraphes, à savoir § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG). Ce n'est cependant que depuis 2009 que le BAMF comptabilise de manière différenciée les différentes formes d'attribution de la PS. Grâce aux chiffres fournis par des statisticiens de l'office, j'ai pu, à partir de l'année 2009, extraire le nombre de décisions ayant pour raison des problèmes de santé physique ou mentale du demandeur. Il s'avère ainsi que, pour les années 2009-2011, ce nombre est considérable (environ la moitié des PS attribuées). Les taux calculés pour 2005-2008 sont donc moins comparables que ceux calculés pour 2009-2011. Au vu de l'étendue de la période d'observation, cette opération n'a pas été effectuée pour la comparaison de l'évolution globale des pratiques décisionnelles du BAMF et de l'OFPRA durant les 18 dernières années.

Un autre problème de comparabilité découle du traitement administratif et statistique différent que le dispositif allemand et français réserve aux demandeurs désireux de faire réexaminer leur demande par l'institution. Ainsi, les chiffres français ne connaissent pas la catégorie des « décisions formelles » (« *formelle Entscheidungen* » ou encore « *sonstige Verfahrenserledigung* ») qui apparaît dans les chiffres allemands. Le BAMF comptabilise comme telles les procédures qui se terminent par un retrait de la demande par le demandeur lui-même, par une suspension de procédure pour des raisons juridiques, par la décision du BAMF de ne pas donner suite à la demande de réexamen du requérant²⁷⁸ ou par l'identification du demandeur comme un « cas Dublin »²⁷⁹. Les deux dernières possibilités sont dominantes parmi les décisions formelles. En France, les demandeurs en procédure de réadmission vers un autre pays européen ne relèvent pas de la compétence de l'OFPRA et sont déjà triés lors du passage initial à la préfecture [voir : chapitre 4.3.1]. Afin de rendre les

²⁷⁸ En Allemagne, une demande de réexamen (« *Folgeantrag* ») est examinée quant à sa légitimité avant d'être acceptée pour une instruction véritable (quand la demande de réexamen est accordée, le dossier est traité selon la procédure normale et peut donc toujours être rejeté). Puisqu'un tel examen « préliminaire » n'existe pas à l'OFPRA, les demandes de réexamens non admises y sont tous comptabilisées comme de simples rejets.

²⁷⁹ Un cas relève de la procédure « Dublin » ou « de réadmission » si le demandeur a transité par un autre État membre dans lequel il doit être reconduit pour y présenter sa demande.

chiffres allemands comparables aux chiffres français, il a donc été nécessaire de déduire le nombre de décisions formelles du nombre total de décisions prises à l'égard des demandeurs d'une nationalité donnée. Ce procédé a cependant l'inconvénient d'également soustraire au nombre total de décisions, celles arbitrantes sur l'admissibilité d'une demande de réexamen. Le nombre de décisions épuré a ensuite pu servir comme base au calcul des taux d'accord. Ce procédé se recouvre toujours avec celui d'E. Neumayer qui a lui aussi dû faire face au problème des pratiques de calcul variables des États membres concernant les décisions formelles. Encore une fois, la soustraction du nombre de décisions formelles n'a pas été effectuée pour la comparaison des pratiques décisionnelles globales dans le temps. En effet, cette catégorie de décisions n'a pas toujours existé, tout comme la procédure de réexamen et de réadmission selon les Conventions de Dublin. De manière générale, une prise en compte des nombreux changements dans les pratiques de calcul des deux institutions, découlant entre autres des diverses réformes juridiques intervenues depuis 1982, était impossible.

Évoquons maintenant un troisième aspect entravant la comparabilité des taux d'accord allemands et français, qui réside une nouvelle fois dans une différence juridique entre les deux dispositifs d'asile. Avec la « loi sur l'immigration » (« *Zuwanderungsgesetz* ») entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005, le BAMF a introduit une procédure de vérification *systématique* de la légitimité à retirer un statut de protection auquel son titulaire n'aurait plus droit, parce que la situation ayant mené à son attribution aurait changé. Cette procédure « de vérification de révocation » (« *Widerrufsprüfverfahren* ») est enclenchée au bout d'un délai maximum de trois ans. Si les agents du BAMF concluent à la disparition des craintes ayant entraîné l'accord initial, ils peuvent révoquer le statut de protection accordé à son bénéficiaire [voir : chapitre 4.1.2]. Il se trouve donc que l'accord d'un statut par le BAMF n'est pas forcément définitif, même si la révocation effective de statuts reste plutôt rare. Si l'OFPRA est également autorisée à révoquer la protection, il n'y a pas de procédure de vérification systématique et la révocation d'un statut de réfugié ou d'une protection subsidiaire est extrêmement rare et n'a aucune signification en termes quantitatifs. Le BAMF pratique donc beaucoup plus le retrait de statut, ce dont témoignent les statistiques fournies par Eurostat : en 2009 et 2010, l'OFPRA a révoqué au total 155 statuts, le BAMF en a révoqué 6 990²⁸⁰. Pour cette raison, la pratique allemande de la révision systématique des statuts doit être prise en compte dans la comparaison des taux d'accord de première instance. Concernant les conséquences interprétatives de cet état de fait, deux points de vue s'opposent : d'un côté, il est possible de considérer que l'existence de la procédure de révocation systématique en Allemagne n'affecte pas la légitimité de la comparaison et l'interprétation des taux d'accord découlant des décisions initiales de l'OFPRA et du BAMF, puisque celles-ci sont bien prises en conséquence de la mise en parallèle entre une situation observée à un moment donné et la législation en vigueur. Ce raisonnement focalise l'attention sur la pratique décisionnelle mise en œuvre par un décideur singulier qui se

²⁸⁰ Source : Eurostat, *Votre clé d'accès à la Statistique européenne* [en ligne]. Disponible sur : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database (consulté le 14 avril 2012).

trouve face à un cas précis. Or, il est d'un autre côté possible de considérer la problématique sous un angle plus large, en s'intéressant davantage aux pratiques d'admissibilité générales qu'un État national met en œuvre à travers son dispositif d'asile. Dans cette perspective, la procédure de vérification de révocation pourrait être interprétée comme un instrument administratif permettant de réguler le nombre de personnes admis et accueillis définitivement en Allemagne. Cette interprétation entraînerait la nécessité d'une prise en compte explicite de la pratique de la révocation dans la comparaison. Il serait dès lors pertinent de soustraire le nombre de statuts révoqués au nombre de statuts initialement accordés et de comparer ce taux épuré au taux d'accord français. Ce raisonnement est soutenu par l'idée que les pratiques de reconnaissance initiale à l'œuvre en Allemagne relèvent éventuellement d'une plus grande « générosité » en raison de la possibilité d'une révocation ultérieure du statut. Afin de pouvoir prendre en compte la question de la révocation dans les analyses successives, je me suis procuré des chiffres sur ladite pratique auprès des statisticiens du BAMF (pour les années 2005-2008). Les tableaux obtenus montrent que les taux de révocation ont été très élevés dans les années 2005-2006, où ils avoisinaient souvent les 90 %²⁸¹. Certains pays sont, sur toute la période, particulièrement touchés par les révocations (le Vietnam, la Turquie, la Serbie, l'Algérie) ; d'autres le sont, notamment depuis 2007, beaucoup moins (l'Afghanistan, l'Irak, l'Iran, la Russie, le Sri Lanka, la Syrie).

L'enquête de terrain a permis de mieux comprendre les objectifs, la signification et les enjeux de la procédure de révocation. Les informations obtenues sur le terrain m'amènent à écarter l'hypothèse selon laquelle l'introduction de la procédure de révocation aurait une influence importante sur les taux d'accord initiaux. Du moins au niveau des agents instructeurs, aucune incidence sur leurs pratiques décisionnelles ne peut être constatée. L'existence de cette procédure joue un rôle plus que marginal dans le travail quotidien des instructeurs qui affirment assez unanimement ne jamais en tenir compte dans l'élaboration d'une décision. Or, il ne peut être exclu que la procédure de révocation est *entre autres* conçue comme un outil de régulation des flux, ou plutôt du nombre d'admissions définitives au titre de l'asile. Officiellement, l'introduction de cette procédure a été présentée comme une simple réponse à une exigence de la législation européenne, à savoir la directive procédures [voir : chapitre 4.2.3]. Au sein de l'institution et auprès de ses partenaires proches, il semble cependant être de notoriété publique que la véritable raison de son introduction relève d'une stratégie politique intra-institutionnelle : en raison de la baisse significative du nombre de demandes depuis le milieu des années 1990, le BAMF était de plus en plus en sureffectif et était donc soumis à des mesures de réduction de son personnel qui déplaisaient à la direction. La création de la procédure de vérification systématique servait donc avant tout à occuper le personnel se trouvant désœuvré en raison de la baisse de la demande d'asile, à absorber le personnel surnuméraire et à légitimer la conservation des effectifs.

²⁸¹ Ceci s'explique par l'introduction de la procédure de vérification *systématique* des statuts attribués en 2005. Le nombre de procédures de révocation menées, et, par conséquent, le nombre de révocations effectives, est particulièrement élevé dans les deux premières années d'existence de cette procédure.

En dépassant le niveau d'observation des administrations de l'asile et en adoptant un angle de vue plus large, il faut prendre en compte l'existence des procédures de recours contre les décisions administratives des institutions de première instance. Il n'est certainement pas illégitime de concentrer son attention sur l'application des normes juridiques et procédurales au niveau des administrations nationales de l'asile en s'intéressant aux taux d'accord résultants. Or, ces administrations ne sont pas les seules à appliquer le droit d'asile et n'ont pas toujours le dernier mot sur l'issue d'un dossier de demande. Le taux d'accord atteint par les administrations de première instance n'a donc une signification que pour les pratiques décisionnelles qui leur sont propres. L'intervention de la seconde instance, l'instance de recours contre la décision administrative, peut faire plus ou moins fortement augmenter ce taux initial. En effet, les tribunaux compétents annulent un certain nombre des décisions de rejets prononcés par les administrations. En cohérence avec la terminologie officielle, on appellera « taux global d'admission » le taux d'accord obtenu en tenant compte des décisions d'annulation par la seconde instance.

Comme nous l'avons déjà précisé ailleurs, la seconde instance est organisée de manière très différente en Allemagne et en France. En Allemagne, les recours contre les décisions du BAMF sont formulés devant les tribunaux administratifs locaux. Sur l'ensemble des décisions en matière d'asile rendues par ces tribunaux, le BAMF calcule un taux pour chacune des cinq issues possibles [voir : chapitre 4.1.2]. En additionnant les taux des trois formes de décision positive, on arrive à un taux d'annulations de 11,4 % en 2010²⁸². Selon les dires des agents institutionnels, des avocats et des magistrats interrogés, les pratiques décisionnelles des tribunaux administratifs sont par ailleurs extrêmement variables, d'un tribunal à l'autre mais aussi d'une chambre à l'autre au sein d'un même tribunal. La situation apparaît comme assez différente en France : grâce au traitement centralisé de ces recours au sein d'une juridiction spécialisée et le nombre réduit d'issues possibles de la demande d'asile, un taux d'annulation est plus facilement calculable dans le cas français. Sur le nombre total d'affaires jugées par la CNDA, ce taux indique la proportion de décisions d'annulation du rejet de l'OFPRA, autrement dit d'attribution du statut de réfugié ou de la PS. En 2010, il était de 22,1 % ce qui constitue une baisse par rapport aux années précédentes où il avoisinait parfois les 30 %²⁸³.

Malgré les problèmes de comparabilité, il faut retenir le taux d'annulation comme une donnée importante méritant considération dans l'analyse du dispositif d'asile d'un pays donné. L'enquête de terrain a montré que les pratiques décisionnelles de première instance peuvent être influencées par celles de la seconde instance. Ainsi, les agents administratifs (français et allemands) tendent parfois à anticiper la réaction de la juridiction en s'abstenant de prendre une décision négative dont ils pensent qu'elle sera de toute façon cassée par la cour. En s'intéressant aux décisions produites par la première instance, il est donc nécessaire de garder à l'esprit l'existence éventuelle de ce type d'interférences entre l'administration et la juridiction.

²⁸² BAMF (2010), *Das Bundesamt in Zahlen*, Nürnberg.

²⁸³ Ces chiffres ont été obtenus dans les rapports annuels ainsi qu'auprès du service statistique de l'OFPRA.

3.2.4. INTERET DE L'APPROCHE QUANTITATIVE

Au-delà des aspects mentionnés jusqu'ici, l'analyse des taux d'accord présente un autre problème plus fondamental. S'agissant également d'un problème de comparabilité des taux, celui-ci ne concerne cependant pas la méthode de calcul ni les divergences procédurales et juridiques, mais plutôt la question des conclusions qui peuvent ou ne peuvent pas être tirées de leur comparaison. La mise en parallèle des taux d'accord avait initialement pour objectif de nous renseigner sur les pratiques décisionnelles de la France et l'Allemagne et le degré d'harmonisation de ces dernières. Dans cette logique, des taux d'accord similaires auraient été l'indicateur d'une harmonisation réussie, tandis que des écarts importants témoigneraient d'une harmonisation peu avancée. Bien entendu, l'évaluation des efforts faits pour uniformiser les pratiques des États membres dans le domaine de l'asile intéresse également les autorités européennes. Elles essayent à leur tour d'approcher cette question par l'analyse et la comparaison des statistiques nationales. Dans cette démarche, elles se heurtent cependant aux mêmes obstacles. Afin d'obtenir des chiffres comparables, des mesures visant une plus grande harmonisation ont également été prises dans le domaine des statistiques migratoires produites par les États membres. Datant du 11 juillet 2007, le règlement N° 862 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale vise à créer « un cadre global et cohérent pour de futures mesures destinées à améliorer les statistiques », cadre qui est jugé « nécessaire pour l'analyse commune et un meilleur échange de statistiques sur l'asile et la migration »²⁸⁴. Ce règlement contient des consignes et des indications concernant les normes de comparabilité auxquelles doivent répondre les chiffres que les États membres sont tenus de fournir à Eurostat. Sur la base du matériau statistique ainsi obtenu, Eurostat construit divers tableaux, dont un mettant en parallèle les « décisions de première instance par leur issue » des 27 États membres. Ce tableau fournit des chiffres absolus concernant les quatre issues distinguées par Eurostat : statut de réfugié, protection subsidiaire, raisons humanitaires et rejets. Pour les raisons susmentionnées, la case « raisons humanitaires » n'est pas renseignée pour la France [voir : annexe 1, tableau 8]. S'appuyant sur les chiffres d'Eurostat, le BAMF propose dans ses bilans statistiques un tableau rapportant ces nombres absolus de décisions en nombres relatifs, ce qui permet une comparaison des taux d'accord pour chaque forme de reconnaissance et chaque pays européen [voir : annexe 1, tableau 9].

Ces tableaux montrent en effet une convergence incontestable non seulement des résultats produits par le BAMF et l'OFPRA, mais aussi de ceux produits par les instances décisionnelles de première instance de nombre d'autres États membres. Il serait cependant précipité de conclure à un succès du processus d'harmonisation à propos des pratiques décisionnelles nationales. Le nombre total de décisions positives ou encore le taux d'accord global d'un pays dépend énormément de la composition des flux de demandeurs affectant ce dernier. Il sera d'autant plus important que la proportion de demandeurs issus de pays dont la

²⁸⁴ Règlement du Conseil 2007/862/CE, 11 juillet 2007, Journal officiel, L199, 31/07/2007 (*règlement relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale*), p. 1.

situation géopolitique est estimée comme dangereuse par les autorités du pays d'accueil est élevée. Il est donc nécessaire de s'intéresser non seulement aux taux d'accord globaux mais également à ceux qui concernent spécifiquement chaque pays d'origine. Si les problématiques apparaissant dans les récits des demandeurs sont souvent relativement similaires pour un même pays, il y a d'autres cas où des raisons de fuite très diverses sont invoquées par les demandeurs d'une même nationalité. En vue d'une analyse du degré d'harmonisation des pratiques décisionnelles, le problème de l'opacité du taux d'accord spécifique à cette nationalité se pose à nouveau dans le second cas. Il apparaît donc que seule la comparaison des taux d'accord pratiqués par les États membres à l'égard d'un groupe spécifique de demandeurs relevant d'une même problématique serait véritablement susceptible de renseigner sur le degré d'uniformité dans l'application des textes et des situations géopolitiques par les administrations. Or, le calcul de tels taux spécifiques aux groupes de demandeurs (tels que les Kurdes de Turquie, les Tamouls du Sri Lanka, les homosexuels de Mauritanie, les chrétiens d'Irak, les femmes afghanes victimes de mariage forcé...) supposerait de pouvoir disposer de données précises concernant leur éligibilité. Il se trouve cependant que la saisie statistique des appartenances religieuses et ethniques n'est pas autorisée dans certains États membres²⁸⁵. Pour revenir au cas observé ici, la production de statistiques dites « ethniques » est interdite en France, tandis qu'en Allemagne, elle ne l'est que sous certaines conditions. J'ai en effet essayé d'obtenir des taux spécifiques à certains groupes de demandeurs auprès de l'OFPRA – demande qui s'est heurtée aux dispositions juridiques françaises que je viens d'évoquer. Alors que les statisticiens du BAMF auraient théoriquement pu sortir les chiffres recherchés de leur base de données, j'ai renoncé à leur demander d'effectuer ce travail en raison du manque d'un équivalent français.

Il faut donc conclure que, même si l'on arrivait à calculer des taux d'accord spécifiques aux diverses nationalités des demandeurs d'asile qui seraient parfaitement comparables, un écart entre ceux-ci ne pourrait légitimement être interprété comme prouvant des pratiques décisionnelles divergentes, une plus ou moins grande sévérité de l'une ou l'autre institution, une évaluation divergente quant au caractère fondé ou non des craintes par rapport à la situation au pays d'origine. La composition variable d'un groupe national de demandeurs peut influencer le taux d'accord final. De ce fait, même la comparaison des taux d'accord spécifiques aux diverses nationalités ne peut pas à elle seule renseigner sur le caractère plus ou moins harmonisé des pratiques décisionnelles.

Nous ne sommes toujours pas au terme de la liste des problèmes qu'implique l'approche quantitative des pratiques décisionnelles. Pour la clore, une autre réserve doit être émise. Supposons qu'il soit possible de calculer des taux d'accord spécifiques aux groupes de demandeurs relevant d'une même problématique de fuite qui seraient parfaitement purifiés de toute distorsion due à des différences nationales de calcul ou de procédure, ceux-ci ne pourraient malgré tout pas servir d'indicateur fiable du degré d'harmonisation des pratiques

²⁸⁵ Voir à ce propos : Conseil de l'Europe (2007), *Statistiques « ethniques » et protection des données dans les pays du Conseil de l'Europe*, rapport d'étude réalisé par P. Simon, Strasbourg.

décisionnelles. Pour justifier cette affirmation, il faut dès lors préciser le terme de « pratique décisionnelle » utilisé tout au long de ce chapitre. Il paraît communément admis qu'une référence importante, sinon *la* plus importante, des décisions administratives sur les demandes d'asile est la loi. Par conséquent, les tentatives d'harmonisation consistaient majoritairement dans un ajustement du cadre juridique déterminant les décisions. Mais au-delà de la norme juridique, les décisions en matière d'asile requièrent une prise en compte du contexte géopolitique et une évaluation de la situation du pays dont le demandeur est ressortissant. Pour les agents, ce type de savoirs est nécessaire pour évaluer l'ampleur des menaces et le caractère fondé des craintes évoquées par les demandeurs. Les efforts d'harmonisation comprennent par ailleurs la mise en place de fonds documentaires communs aux États membres et la facilitation des échanges d'information entre eux. Au regard des résultats de l'enquête de terrain, il faut mettre en avant un troisième pilier de la décision qui semble avoir une importance au moins équivalente à celle des deux premiers : il s'agit de la compétence permettant aux agents instructeurs d'évaluer la crédibilité des récits qui leur sont présentés. En effet, le sens de la décision se joue souvent principalement sur ce que les agents français appellent l'«établissement des faits». Pour résumer, la « pratique décisionnelle » des agents, ou par extension de l'institution, signifie la prise en compte de ces trois éléments : la norme juridique, les informations sur la situation du pays d'origine et l'évaluation de la crédibilité du récit. Or, les mesures d'harmonisation de l'UE agissent avant tout sur le premier et dans une bien moindre mesure sur le second de ces trois éléments. Le degré d'harmonisation des pratiques décisionnelles est donc difficilement appréhensible à travers un taux d'accord, puisque ce dernier peut fortement varier en fonction de la manière dont les agents mettent en œuvre l'évaluation de la crédibilité. Par conséquent, l'inégalité entre les taux d'accord relatifs à un même groupe de demandeurs n'est pas forcément due à une application divergente de la norme juridique, ni à une évaluation divergente de la situation de menace du pays d'origine. Il peut aussi bien témoigner d'une divergence entre le degré d'exigences et de sévérité qu'appliquent les agents instructeurs à l'égard des récits des demandeurs. Nous concluons donc une nouvelle fois que les taux de reconnaissance sont un indicateur à pertinence discutable pour appréhender l'efficacité des mesures d'harmonisation.

L'approche quantitative de mon sujet de recherche est néanmoins loin d'avoir été inutile. Elle a d'abord permis une confrontation intensive aux statistiques nationales et européennes de l'asile ainsi qu'une prise de conscience par rapport à la manière dont les deux institutions produisent et manipulent les chiffres. Elle a également mis en évidence la grande prudence requise pour comparer des statistiques nationales. La pré-enquête statistique a finalement fait émerger des questions tout en révélant sa propre insuffisance pour y répondre. Les observations de terrain ultérieures ont en effet permis de corriger certaines interprétations hâtives des statistiques et de reformuler mes questions de départ de manière plus pertinente. Le constat statistique en lui-même reste, comme si souvent, insatisfaisant et appelle à une élucidation par des méthodes de recherche qualitatives. Alors que les statistiques peuvent fournir des indications globales sur une réalité sociale, la complexité de cette dernière ne peut être saisie que par le recours à l'enquête de terrain et l'interrogation

directe des acteurs. Avant de décrire la mise en place et le déroulement de cette étape de travail, les résultats de la comparaison statistiques seront brièvement exposés.

3.2.5. PRESENTATION DES RESULTATS DE L'ANALYSE STATISTIQUE

Le choix de présenter les résultats de l'analyse statistique séparément de ceux de l'enquête de terrain s'explique par deux raisons : premièrement, il semble cohérent de les rattacher directement à la description du procédé employé pour les produire ; deuxièmement, je les considère comme préliminaires à l'enquête de terrain dans la mesure où ils ont contribué à préciser les questions auxquelles cette dernière cherche à répondre. Alors que les graphiques établis à partir de l'analyse comparée de l'évolution des pratiques décisionnelles du BAMF et de l'OFPRA sont intégrés dans le corps du texte afin d'appuyer l'argumentation avancée²⁸⁶, celles comparant les pratiques décisionnelles spécifiques aux divers pays d'origine figurent intégralement en annexe. Ils se présentent sous les formes suivantes :

- Pour chaque année d'observation (2005-2012), deux tableaux croisés présentent les nombres absolus ainsi que les taux des divers types de décisions pour les 15 pays d'origine retenus, selon l'institution instruisant le dossier (BAMF ou OFPRA) [voir : annexe 2, tableau 11 à 24].
- Pour chaque année d'observation, un graphique présente le nombre total de décisions prises selon le pays d'origine et l'institution [voir : annexe 2, figure 14 à 17].
- Pour chaque pays d'origine (à part ceux évincés pour des raisons de non-représentativité), un graphique présente la proportion des trois types de décision parmi le nombre total de décisions prises par le BAMF et l'OFPRA au fil des années [voir : annexe 2, figure 21, 23, 25, 27, 29, 31, 33, 35, 37, 39, 41, 43].
- Pour chaque pays d'origine, un graphique présente les nombres relatifs des trois types de décisions, selon l'institution et l'année [voir : annexe 2, figure 22, 24, 26, 28, 30, 32, 34, 36, 38, 40, 42, 44].

Tout en gardant à l'esprit les biais et problèmes persistant concernant la comparabilité des chiffres extraits des bases de données du BAMF et de l'OFPRA, voici les principales observations que l'on peut faire à l'égard des douze pays d'origine retenus pour l'analyse :

1. Afghanistan : le nombre de décisions rendues sur les dossiers afghans a connu une forte augmentation en Allemagne en 2010 et 2011 (plus de 4 500 demandes) – alors qu'il stagne à environ 500 décisions annuelles en France. L'OFPRA adopte une pratique décisionnelle de plus en plus favorable, notamment en termes d'attribution de la PS. Le BAMF cependant revient, après une augmentation du taux d'accord afghan autour de 2008, à une pratique décisionnelle marquée par un taux de rejet élevé. Malgré cela, l'Afghanistan est un pays d'origine pour lequel les taux d'accord sont relativement élevés.

²⁸⁶ Seul le tableau de base est reporté en annexe [voir : annexe 2, tableau 10].

2. Algérie : les demandes de ressortissants algériens sont traditionnellement plus nombreuses en France qu'en Allemagne. Ainsi, l'OFPRA instruit annuellement environ deux fois plus de dossiers algériens que le BAMF. La pratique décisionnelle face à cette demande est généralement très négative. Une différence sensible se constate cependant entre BAMF et OFPRA : les taux d'accord du second sont légèrement plus élevés que ceux du premier qui attribue infiniment peu de statuts de réfugié ou de PS aux demandeurs algériens.
3. Arménie : les ressortissants de ce pays d'origine sont plus nombreux à se diriger vers la France que vers l'Allemagne. Alors que le nombre de décisions prises à l'égard de dossiers arméniens a tendancielllement cru en France ces dernières années, elle a baissé en Allemagne : il reste généralement en dessous des 300 décisions annuelles, ce qui rend une interprétation des taux décisionnels peu légitime. De manière globale, les taux de rejet avoisinent les 95 %, même si les taux d'accord ont, au BAMF et à l'OFPRA, légèrement cru ces dernières années.
4. Irak : les demandeurs irakiens sont beaucoup plus fortement représentés en Allemagne qu'en France. Alors que l'OFPRA instruit depuis 2008 encore moins de dossiers irakiens, le nombre de décisions annuelles a fortement augmenté au BAMF depuis 2007 pour atteindre plus de 7 000 décisions en 2009. Malgré cette différence en termes de quantité de dossiers instruits, les deux institutions adoptent une pratique décisionnelle unanimement et remarquablement positive envers les ressortissants irakiens (depuis 2007 au BAMF et depuis 2008 à l'OFPRA). Ceci s'explique, surtout au BAMF, par la décision politique de réserver un accueil favorable aux minorités chrétiennes d'Irak dont la situation était estimée comme particulièrement grave. Or, les taux d'accord exceptionnels des années 2007 et 2008 tendent à s'affaïsser dès l'année 2009. Alors que le BAMF accorde quasi exclusivement le statut de réfugié aux demandeurs Irakiens, l'OFPRA attribue également quelques PS.
5. Iran : alors que l'OFPRA n'a instruit, sur la période observée, qu'environ de 100 à 200 dossiers iraniens par an, le BAMF en traite bien plus. Ces deux dernières années il produit quasiment 2 500 décisions sur la demande iranienne. L'évolution des pratiques décisionnelles est intéressante : dans les deux institutions, on observe une augmentation progressive des taux d'accord (avant tout statut de réfugié) jusqu'en 2009/2010 et une légère rechute en 2011. Finalement, l'appréciation des dossiers iraniens semble assez harmonieuse entre le BAMF et l'OFPRA.
6. Nigéria : tendancielllement plus élevée en France, la demande nigérienne évolue de manière inconstante. Tant au BAMF qu'à l'OFPRA, les taux de rejet dépassent toujours les 90 %, bien qu'une légère hausse des taux d'accord se constate au fil des cinq dernières années. Alors que l'OFPRA attribue depuis 2009 proportionnellement plus de PS, le BAMF accorde plus souvent le statut de réfugié.
7. RDC : l'OFPRA instruit annuellement plus de dix fois plus de demandes congolaises que le BAMF. Les pratiques décisionnelles varient surtout concernant la part des PS parmi les admissions. Alors que l'OFPRA accorde exclusivement le statut de réfugié, le BAMF admet, jusqu'en 2008, bon nombre de demandeurs congolais au titre de la

PS. Dans les deux institutions, les taux d'accord sont globalement à la hausse, tendance qui est plus prononcée du côté allemand. Il faut cependant tenir compte du faible nombre total de décisions produites par le BAMF qui rend les taux présentés ici difficilement interprétables.

8. Russie : sauf en 2005, l'OFPRA instruit bien plus de dossiers russes (autour de 2 000 par an) que le BAMF (autour de 700 par an). Alors que l'évolution du taux d'admission du BAMF depuis 2005 décrit une parabole ayant son apogée en 2008 (40 % d'admissions), le taux pratiqué par son homologue français tombe progressivement de 30 % à 12 %. On remarque également que le BAMF admet un certain nombre de ressortissants russes au titre de la PS. L'OFPRA cependant accorde quasi exclusivement le statut de réfugié.
9. Serbie : le nombre de dossiers serbes est, depuis le conflit des Balkans, assez élevé. Ceci vaut encore plus pour le BAMF où le nombre de décisions produites ré-augmente, après une baisse entre 2006 et 2009, à plus de 4 000 décisions annuelles. Alors que les décisions sont moins nombreuses à l'OFPRA, ce dernier affiche des taux d'accord légèrement plus élevés, notamment en 2010 et 2011. Dans l'ensemble, les taux de rejet avoisinent les 90 % en Allemagne comme en France. Notons que le BAMF est, face à la demande serbe, plus enclin à attribuer la PS tandis que l'OFPRA reste cantonné dans le statut de réfugié.
10. Sri Lanka : les demandes émanant de ce pays sont prioritairement instruites à l'OFPRA où le nombre de décisions produites annuellement oscille entre 2700 et 3200 (au BAMF, il dépasse à peine les 500). Concernant les pratiques décisionnelles, l'évolution entre 2005 et 2012 est similaire mais bien plus accentuée au BAMF : les taux d'admission ont commencé à croître remarquablement en 2007 pour retomber légèrement en 2011. Entre 2008 et 2010, ils montent jusqu'à 85 % au BAMF, alors qu'ils stagnent à 25 % à l'OFPRA. Une autre différence s'observe dans les pratiques décisionnelles face à la demande du Sri Lanka : l'OFPRA accorde exclusivement le statut de réfugié alors que son homologue allemand attribue jusqu'à 30 % de PS aux demandeurs de ce pays.
11. Syrie : étant donné le nombre très faible de dossiers syriens instruits à l'OFPRA (généralement moins de 100 par an), les pratiques décisionnelles des deux institutions sont difficiles à interpréter pour ce pays d'origine. Le nombre de décisions prises au BAMF a varié entre 400 et 1 400 dans la période observée. En se permettant néanmoins une comparaison des taux d'admission, on remarque que ceux-ci ont cru simultanément pour atteindre plus de 50 % en 2011.
12. Turquie : la demande turque est tendanciellement à la baisse à l'OFPRA comme au BAMF, bien que le premier continue à instruire plus de dossiers issus de la Turquie que son homologue allemand. Les taux d'admission pratiqués à l'égard de cette population de demandeurs sont environ deux fois plus élevés au BAMF. Alors qu'ils ne dépassent que rarement les 5 % à l'OFPRA, l'institution allemande a attribué en 2005, 2008, 2009 et 2010 plus de 15 % de statuts de réfugié (moins de 10 % les autres années). Encore une fois, l'OFPRA s'abstient presque complètement de

l'attribution de la PS alors que le BAMF offre cette protection à un certain nombre de demandeurs de nationalité turque.

Ces observations amènent à quelques conclusions générales. On distingue d'abord un groupe de pays pour lesquels les taux d'accord atteints par les deux institutions sont extrêmement faibles (ils ne dépassant, statut de réfugié et PS cumulés, que rarement les 5 %) : l'Algérie, l'Arménie, le Nigéria et la Serbie. Pour un second ensemble de pays, les pratiques décisionnelles de l'OFPRA et du BAMF varient surtout quant à la proportion des deux types de décisions positives parmi les admissions : l'Afghanistan, l'Irak, l'Iran, la RDC et le Sri Lanka. L'Irak est parmi eux le seul pays pour lequel l'OFPRA affiche des taux de PS supérieurs à ceux du BAMF. En général, le BAMF a bien plus souvent recours à cette forme de reconnaissance que son homologue français²⁸⁷. Malgré ces divergences concernant la forme d'admission, l'évolution des taux de rejet à travers la période d'observation s'avère similaire pour l'Irak, l'Iran et la Syrie. En somme, les deux institutions semblent avant tout être d'accord sur le caractère infondé de certains types de demande. Ainsi, les pratiques décisionnelles apparaissent comme les plus similaires pour les pays touchés par les taux de rejet très élevés. Celles à l'égard des pays d'origine dont les taux de rejet sont plutôt faibles apparaissent comme moins unanimes. La tendance globale vers l'accord peut premièrement être plus moins prononcée à l'OFPRA ou au BAMF. Deuxièmement, la proportion des deux types de décision d'admission peut fortement varier et, troisièmement, la propension vers l'accord peut varier au fil des années de manière non concomitante.

Au-delà de cette description des observations statistiques, je m'abstiens volontairement d'une analyse de l'évolution des taux d'accord au regard des événements géopolitiques ayant potentiellement affecté la composition des flux de demandeurs. Je renonce également à me prononcer en détail sur la manière dont les politiques nationales des pays d'accueil ont pu influencer les taux d'accord. De telles analyses relèvent du domaine des sciences politiques et historiques. Un certain nombre d'indications pourront néanmoins être fournies grâce aux résultats de l'enquête de terrain sociologique. Les chiffres présentés servent donc principalement à donner une idée des flux de demandeurs et surtout des taux d'accord pratiqués par les deux institutions. Elles constituent l'arrière-fond sur lequel je me proposerai de réfléchir à la pratique professionnelle des agents instruisant la demande d'asile en France et en Allemagne.

3.3. ENQUETE DE TERRAIN

3.3.1. ENTREE SUR LE TERRAIN

Le BAMF et l'OFPRA ont eu longtemps la réputation d'être peu transparentes et repliées sur elles-mêmes. L'accès au terrain a ainsi été source de certaines inquiétudes. Or, et ce peut

²⁸⁷ Rappelons-nous que ce qui est ici recensé comme PS comprend en réalité des statuts de protection humanitaires basés sur le droit national allemand et non inspirés du droit européen.

être vu comme un premier résultat de l'enquête, celles-ci étaient parfaitement superflues. Dans la négociation de l'enquête, je n'ai guère rencontré de problèmes. La démarche employée pour prendre contact a été la même pour les deux institutions : un courrier expliquant les objectifs et les aspects pratiques de l'enquête envisagée a été envoyée aux directeurs des deux structures. Une relance par téléphone a tout de même été nécessaire dans les deux cas pour obtenir une réponse à ce courrier. Ma proposition d'une rencontre en face-à-face a dès lors été reçue favorablement par les deux institutions. À l'OFPRA, une personne du service de communication a été préposée à mon accueil tandis qu'au BAMF, cette tâche a été déléguée à un agent de la section « qualification du personnel » (« *Personalqualifizierung* »). Ces derniers étaient désormais mes principaux interlocuteurs pour l'organisation pratique de l'enquête et m'ont accompagnée tout au long de celle-ci. Pour des raisons de simplicité et d'anonymat, je vais désormais les appeler « *agent O* » (pour OFPRA) et « *agent B* » (pour BAMF). Les deux se sont montrés très accueillants, coopératifs, serviables et intéressés. Il était ainsi extrêmement agréable de travailler avec eux. Leur aide a été d'une valeur inestimable pour la réalisation de mon enquête.

J'ai donc en premier lieu rencontré *agent O* à Paris pour une entrevue lors de laquelle il me demandait de lui indiquer précisément avec quelles personnes j'aimerais m'entretenir et combien d'entretiens et d'observations je souhaitais réaliser. J'étais surprise par la grande ouverture et disposition à « m'ouvrir les portes » dont témoignait cette sollicitation. Le contenu et les objectifs de l'enquête ont joué un rôle assez secondaire dans cet entretien. Il en était tout autrement dans le cas de ma visite au BAMF qui a eu lieu quelques mois après. Suite à la sollicitation d'*agent O* de « passer la commande » des entretiens et observations souhaités, j'ai adressé une telle liste aux deux institutions (les deux listes étaient bien entendu parfaitement similaires). En préparation de ma visite au BAMF, *agent B* m'avait demandé de lui envoyer un aperçu des questions que je souhaitais aborder avec les agents. Dans un souci de symétrie, j'ai envoyé une grille d'entretien provisoire aux deux institutions. Celle-ci a fait l'objet de nombreuses questions et commentaires lors de ma visite à la centrale du BAMF à Nuremberg. Sur la base de la liste des entretiens souhaités, *agent B* avait organisé une réunion avec des représentants de chaque section concernée. J'ai été agréablement surprise par le sérieux avec lequel on me recevait et par le grand intérêt que mon enquête suscitait auprès des collègues d'*agent B*. Une dizaine de personnes de l'encadrement moyen étaient présents à la réunion. Après avoir présenté mon projet aux participants de la réunion, une discussion intéressante a eu lieu sur les objectifs, les possibilités de coopération et l'intérêt que l'enquête pouvait avoir pour le BAMF et l'OFPRA. Finalement, mes interlocuteurs ont prononcé unanimement le souhait que les questions suivantes figurant dans la grille d'entretien soient supprimées :

- « Comment jugeriez-vous le fonctionnement du BAMF ? »
- « Qu'est-ce que l'asile politique pour vous ? Comment évalueriez-vous les politiques d'asile actuelles, le droit européen et national, le travail des institutions impliquées concernées ? »

Selon mes interlocuteurs, ces deux questions contrariaient le devoir de réserve des agents. Fonctionnaires de l'État allemand, ils ne seraient pas censés prendre position à l'égard de

leur institution ou de la politique nationale dans le cadre de leur exercice professionnel. À l'OFPPRA, les deux mêmes questions n'ont suscité aucune opposition. Pour assurer la symétrie, je les ai néanmoins ôtées des deux grilles d'entretien [voir : annexe 3]. Il s'est par ailleurs avéré que, comme je l'espérais, beaucoup d'agents allemands et français m'ont parlé spontanément de leur position personnelle à l'égard du dispositif d'asile.

L'enquête de terrain s'est ensuite déroulée en deux temps. Au début de l'été 2010, j'ai d'abord passé six semaines dans différentes villes d'Allemagne pour ensuite passer six semaines à Paris. Il aurait certainement été préférable d'alterner les séjours en Allemagne et en France pour pouvoir nourrir le questionnement sur un contexte national par les expériences faites dans l'autre. Les six semaines passés sur le terrain allemand ont évidemment fait surgir une foule de questions sur les réalités de l'autre côté de la frontière. Ainsi, certaines des questions que j'évoquais par la suite auprès des agents de l'OFPPRA découlaient directement des expériences du terrain allemand. Puisque le terrain français avait à son tour suscité des interrogations sur le contexte allemand, il a été nécessaire de mener encore quelques entretiens auprès d'agents allemands afin d'y trouver des réponses. Le biais éventuellement induit par l'organisation en deux « blocs » empiriques, correspondant aux deux contextes nationaux, a donc pu être au moins partiellement neutralisé par des retours ponctuels et ciblés sur le terrain allemand.

Des entretiens complémentaires avec des personnes compétentes pour apporter un regard extérieur sur le travail du BAMF et de l'OFPPRA ont été réalisés après achèvement de l'enquête principale auprès des deux institutions. Il s'agissait essentiellement de professionnels du contentieux de l'asile (magistrats, avocats). Cette « post-enquête » m'a semblé nécessaire pour opérer une prise de distance par rapport aux impressions et expériences intenses de l'immersion dans les deux institutions. Comme tout sociologue le sait, l'enquête de terrain est un moment extrêmement prenant, durant lequel le chercheur plonge dans un univers socioculturel, tisse des liens sociaux, se confronte à un discours, se laisse emporter par les expériences et se livre entièrement aux rencontres du moment présent. Les discussions ultérieures avec d'autres acteurs du même champ professionnel portant un regard critique sur le travail des administrations de l'asile ont ainsi facilité la prise de recul et l'enclenchement d'une réflexion analytique.

3.3.2. DEROULEMENT DE L'ENQUETE AU BAMF

L'organisation géographique différente des deux institutions a conditionné la manière dont se sont déroulées les deux enquêtes respectives. En Allemagne, les spécialistes des divers services d'appui ainsi que bon nombre d'agents occupant des fonctions d'encadrement et de direction travaillent à la centrale à Nuremberg. L'intégralité des agents instructeurs cependant, travaillent « dehors » (« *draußen* »), comme ils disent, dans les bureaux excentrés. J'ai passé cinq jours dans la centrale à Nuremberg pour réaliser les entretiens avec les spécialistes des services d'appui et les agents de l'encadrement supérieur. Les entretiens avec les agents instructeurs et les agents d'encadrement moyen ont été menés dans cinq bureaux excentrés différents se trouvant dans la partie sud de l'Allemagne. En

ordre chronologique, j'ai visité le bureau excentré à Francfort aéroport (ayant la spécificité de mettre en œuvre la procédure d'asile à la frontière, le « *Flughafenverfahren* »), Gießen, Zirndorf, Karlsruhe et Lebach. En effet, ces lieux d'enquête ont avant tout été choisis en raison de leur proximité avec mes villes de rattachement universitaire qui sont Strasbourg et Marburg. Il aurait peut être été préférable d'inclure également les bureaux excentrés de l'Allemagne du Nord et surtout de l'Est afin de rendre la généralisation plus légitime, ou alors se prononcer sur des différences éventuelles. Je soutiens qu'une généralisation prudente reste légitime pour plusieurs raisons. À l'échelle de mon enquête, j'ai premièrement constaté que les différences concernant la manière d'instruire un dossier existent plutôt entre chaque agent instructeur qu'entre les différents bureaux excentrés. Cette hypothèse est d'ailleurs confortée par les propos des avocats interrogés qui connaissent quasiment tous les bureaux excentrés et qui disent ne pas constater de différences notables. Deuxièmement, les comptes rendus d'entretien et lettres de décision qui ont été mis à ma disposition par le BAMF étaient tous issus de bureaux excentrés du nord et de l'est de l'Allemagne dans lesquels je n'ai pas enquêté directement. À leur lecture, aucune différence notable n'a pu être constatée par rapport aux observations dans les bureaux excentrés du sud de l'Allemagne, concernant la manière de mener l'entretien et d'instruire le dossier. Il est finalement évident que chaque structure locale présente des particularités souvent liées à la personnalité du directeur de la structure, voire au gouvernement au pouvoir dans le *Land* correspondant. Ceci est d'ailleurs également le cas en France où chaque division et section sont dotées d'une culture spécifique, de manières de travailler légèrement divergentes forgeant leur réputation au sein de l'office. Le problème de la non-exhaustivité de l'enquête par rapport aux diverses sous-unités composant l'institution se présente donc également pour le cas français dans la mesure où je n'y ai pas interrogé des instructeurs de chaque section. Tout en ayant conscience, je considère que les limites imposées par le cadre matériel et temporel de l'enquête n'ont pas été préjudiciables à la qualité du matériel recueilli. À mon sens, celui-ci permet malgré tout une raisonnable montée en généralité.

La durée des visites dans les cinq bureaux excentrés et le nombre d'entretiens réalisés dans chacun d'entre eux dépendait de leur taille. Ainsi, j'ai passé un seul jour au bureau de l'aéroport de Francfort et quatre jours pleins dans celui de Karlsruhe. Notons d'abord que l'accueil a toujours été extrêmement cordial et avenant. Chaque visite commençait par une rencontre avec le directeur de la structure, occasion de donner plus d'explications sur le projet d'enquête et d'évoquer de manière informelle (et sans enregistrement) quelques questions intéressantes en vue de ce dernier. J'ai pu tirer des informations précieuses de ces conversations parfois très longues et en apparence plutôt informelles avec les directeurs des bureaux excentrés (« *Außenstellenleiter* »)²⁸⁸. Généralement, les directeurs avaient vaguement informé leurs agents de ma venue, la grille d'entretien provisoire que j'avais transmise à la centrale avait souvent déjà circulé auprès des instructeurs. Les entretiens avec

²⁸⁸ En raison de l'absence d'enregistrement et de leur caractère informel, ces conversations avec les directeurs des bureaux excentrés n'apparaissent pas dans la liste des entretiens réalisés [voir: annexe 3]. Or, ils ont évidemment été pris en compte dans l'analyse.

ces derniers se sont organisés de manière *ad-hoc*. Je pouvais me déplacer librement dans les couloirs et toquer aux portes des agents instructeurs afin de les solliciter pour un entretien. Certes, plus ou moins enthousiastes face à cette sollicitation, quasiment aucun agent ne m'a explicitement refusé l'entretien. La contrainte temporelle et le retard dans le travail étaient parfois évoqués pour justifier une réticence à me recevoir. Or, une fois l'entretien engagé, tous les agents ont pris le temps de répondre à mes questions sans hâte et en toute précision. Les entretiens ont généralement duré environ une heure, dans certains cas exceptionnels plus longtemps. L'enregistrement était quasiment toujours accepté. Les observations d'entretien se sont également organisées de manière spontanée. Souvent le directeur du bureau excentré m'indiquait le planning des entretiens de la journée pour savoir lesquels m'intéressaient le plus. Les temps entre les entretiens et observations étaient souvent remplis par des pauses café ou des déjeuners partagés avec les agents instructeurs ou les directeurs. Ces moments constituaient des occasions précieuses pour écouter les conversations entre collègues ou pour poser l'une ou l'autre question dans un cadre plus détendu que celui de l'entretien « officiel » avec enregistrement.

Ma visite dans la centrale à Nuremberg a, quant à elle, été organisée à l'avance. *Agent B* m'avait invité à prendre directement rendez-vous avec les personnes que je voulais interroger. Certaines rencontres se sont néanmoins improvisées au moment de ma présence à la centrale. Tous mes interlocuteurs m'ont reçue avec beaucoup de politesse et de sérieux en montrant un intérêt bienveillant pour mon travail. Pour me déplacer au bureau excentré de Zirndorf qui se trouve à environ 15 km de Nuremberg, *agent B* m'a même fait bénéficier des services du chauffeur de l'office. Notons finalement que mes interlocuteurs à la centrale n'ont pas hésité à me mettre en contact avec l'UNHCR, qui occupe un bureau au sein du même immeuble que le BAMF. Les représentants de l'UNHCR travaillant dans ce bureau à Nuremberg ont pour mission de porter un regard critique, et d'effectuer une veille sur le travail de l'institution. J'ai ainsi pu les rencontrer et avoir un long entretien avec eux.

3.3.3. DEROULEMENT DE L'ENQUETE A L'OFPRA

L'enquête à l'OFPRA se distingue tout d'abord de celle au BAMF par un aspect géographique : l'ensemble des entretiens se sont déroulés dans le même lieu, à savoir dans un immeuble administratif situé dans l'Est parisien, à Fontenay-sous-Bois. En prenant le RER A deux fois par jour, je partageais une partie du quotidien de beaucoup des agents travaillant à l'OFPRA.

Si j'ai insisté sur la façon plutôt informelle et libre dont s'est organisée mon enquête au sein des différents bureaux du BAMF, c'est pour la simple raison que les choses se sont passées de manière très différente à l'OFPRA. Précisons néanmoins tout de suite que l'accueil a été tout aussi sérieux et bienveillant. Pour me permettre de réaliser tous les entretiens et observations souhaités, *agent O* avait sollicité ses collègues longtemps avant ma venue pour que ceux et celles disposés à m'accorder un entretien puissent proposer des dates de rendez-vous. Ainsi, les rendez-vous pour la majorité des entretiens et observations étaient déjà fixés au moment où j'entamais mon enquête au sein de l'office. Un certain nombre de

rendez-vous se sont ajoutés plus spontanément lors de mon séjour. Mais en effet, *agent O* contrôlait très largement le déroulement de mon enquête et a joué un rôle d'intermédiaire dans la sélection et la prise de rendez-vous avec mes interlocuteurs.

En Allemagne, seul l'accès aux locaux de la centrale à Nuremberg était strictement réglementé. Dans les bureaux excentrés il n'y avait souvent qu'un gardien qui surveillait vaguement le portail. Le règlement intérieur des locaux de l'OFPRA exigeait que je laisse ma carte d'identité aux agents de sécurité en échange d'un « passe de visiteur » à chaque fois que j'entrais dans l'immeuble. Au début *agent O* venait systématiquement me chercher dans le hall d'entrée ; au fur et à mesure j'ai été autorisée à monter en autonomie à son bureau au huitième étage. *Agent O* insistait pour me présenter personnellement à chacun de mes interlocuteurs. Les entretiens avec les agents instructeurs (qui n'ont pas de bureaux individuels) se déroulaient dans une salle au 8^e étage mise à disposition à cet effet. Les entretiens avec les chefs de section et de division avaient lieu dans leurs bureaux respectifs. Pour les observations d'entretien, je suivais les agents instructeurs dans les box d'entretien aménagés pour la réception des demandeurs au rez-de-chaussée de l'immeuble. Là aussi, *agent O* m'accompagnait à chaque rendez-vous. Il n'était pas prévu que je circule librement dans l'immeuble. C'est seulement pendant les temps d'attente entre deux rendez-vous, que j'avais le droit d'aller de manière autonome à la salle de lecture du centre de documentation. *Agent O* avait programmé un entretien par demi-journée, ce qui a contribué au fait que les entretiens ont généralement duré une heure et demie ou plus. Très peu de personnes ont refusé l'enregistrement de l'entretien. Pour la pause de midi, il fallait que je quitte l'immeuble. Vers la fin de mon séjour, j'ai néanmoins déjeuné quelques fois à la cantine de l'Office avec *agent O* et ses collègues. En effet, le contact avec *agent O* devenait, au fil du temps, de plus en plus cordial. Grâce à une confiance mutuelle grandissante, j'ai pu avoir des conversations extrêmement enrichissantes, ayant contribué à l'avancement de ma réflexion scientifique.

Un biais potentiel non négligeable de mon enquête à l'OFPRA réside dans le fait que la sélection de mes interlocuteurs a été largement contrôlée par l'office. *Agent O*, qui de surcroît occupait un poste dans la *mission communication*, avait contacté les personnes qu'il jugeait compétentes ou appropriées pour m'accorder un entretien. Les effets de ce filtre sur la composition de mon échantillon m'inquiétaient d'autant plus que j'avais rapidement l'impression que le discours des divers agents instructeurs que je rencontrais était relativement uniforme et lisse. À défaut de pouvoir changer quelque chose à cette organisation de mon enquête, j'ai décidée au bout de deux semaines d'enquête, d'au moins demander à *agent O* sur quels critères il avait sélectionné de mes interlocuteurs. Sa réaction a été très compréhensive et avenante. En parcourant la liste des 120 instructeurs en poste au moment de mon enquête, il m'a détaillé pour chacun parmi eux les raisons pour lesquelles il avait décidé de les solliciter ou non pour participer à mon enquête. *Agent OFPRA* m'expliquait également pourquoi certains instructeurs n'avaient pas répondu favorablement à sa demande. Il m'expliquait qu'un premier critère décisif était bien sûr la présence des personnes à l'Office au moment de l'enquête. Deuxièmement, il disait avoir évité de contacter des personnes qui avaient déjà participé à des enquêtes antérieures, menées à

l'Office par d'autres chercheurs. Troisièmement, *agent O* affirmait avoir privilégié les personnes ayant une certaine ancienneté dans le métier d'instructeur. Quatrièmement, son rapport personnel à la personne a également joué un rôle : il disait avoir renoncé à solliciter les personnes qu'il ne connaissait pas, qui avaient déjà plusieurs fois décliné ses sollicitations pour des actions de communication ou avec lesquelles il était en mauvais termes. Il a affirmé finalement qu'il y avait certaines personnes qu'il ne voulait pas me présenter « *pour des raisons de communication* » (des personnes qui seraient selon lui « bizarres » ou « malpolies »). *Agent O* percevait le fait de solliciter ses collègues pour la participation à l'enquête comme une faveur qu'il leur demandait. Certaines personnes à qui il « ne se voyait pas demander ça » avaient ainsi été désélectionnées. Parmi les instructeurs sollicités, certains n'ont jamais répondu à son mail, d'autres ont refusé la participation à l'enquête pour manque de temps ou d'autres raisons personnelles.

Il faut donc supposer que l'échantillon est avant tout constitué d'agents apparaissant (aux yeux du service de communication) comme propices à véhiculer une image convenable de l'institution et qui sont au-delà plutôt enclins à s'investir dans leur entourage professionnel, qui entretiennent donc un rapport globalement positif et peu conflictuel avec l'institution qui les embauche. Le discours des agents que j'ai interrogé confirme tendanciellement cette hypothèse. Pour amoindrir les effets de ce biais évident de la composition de l'échantillon français, j'ai pris un certain nombre de mesures. Premièrement, j'ai réussi à obtenir un entretien avec une personne ayant quitté l'Office « en claquant la porte ». Deuxièmement, la collaboration avec une chercheuse travaillant également sur les agents de l'OFPPA²⁸⁹ m'a permis l'accès à des entretiens menés par cette dernière auprès d'ex-instructeurs. Ainsi, une comparaison de leur discours avec celui des agents de mon échantillon était possible. C'est finalement par la discussion avec des personnes étant, dans le cadre de leur exercice professionnel, confrontés au travail de l'OFPPA que j'ai pu relativiser le discours éventuellement lissé ou édulcoré que des agents instructeurs tiennent sur leurs pratiques et le vécu de leur métier.

3.4. PRODUCTION ET ANALYSE DES DONNEES

3.4.1. APPROCHE QUALITATIVE ET COMPREHENSIVE

Préalablement à l'entrée sur le terrain allemand, mon interlocuteur privilégié au BAMF a organisé une réunion lors de laquelle j'avais l'occasion de présenter le format et les objectifs de l'enquête à différents agents de la moyenne hiérarchie concernés ou intéressés par le projet. Après avoir expliqué la démarche qualitative basée sur la réalisation d'entretiens semi-directifs, le directeur du service statistique a pris la parole (reconstruction approximative mais fidèle au sens de son énoncé) : « Vous n'allez quand même pas

²⁸⁹ Il s'agit de K. Akoka, chercheuse dont la thèse en cours porte sur l'histoire de l'OFPPA et le profil de ses agents. Qu'elle soit remerciée d'avoir gracieusement mis à ma disposition certains de ses entretiens. Les citations d'entretiens issus de son matériau seront bien évidemment signalées comme telles.

retranscrire tous ces entretiens, en faire une analyse compréhensive en essayant de leur attribuer du sens etc. Cela serait beaucoup trop fastidieux et infructueux de surcroît ! » Il me suggérait de privilégier une analyse de contenu quantitativiste et d'interroger plutôt des « experts » que des instructeurs de faible niveau hiérarchique, qui seraient moins propices à me fournir des informations intéressantes. Je me suis abstenue de lui répondre de manière honnête que j'avais justement l'intention de faire tout ce qu'il me déconseillait. De manière plus diplomatique, j'ai expliqué qu'il s'agissait bien entendu de croiser différentes méthodes, de compléter l'analyse des statistiques institutionnelles par un travail empirique plus qualitatif auprès des acteurs du dispositif... Il aurait probablement été difficile de convaincre un statisticien endurci des apports et avantages de la démarche compréhensive, d'autant plus que cette réunion n'était pas un cadre approprié pour une telle discussion.

Ma réponse aux propos du statisticien n'était cependant pas tout à fait malhonnête : dans le cadre de cette recherche, j'entends effectivement considérer conjointement des données quantitatives et qualitatives. Cependant, les données quantitatives ont un statut inférieur aux données qualitatives, surtout dans la mesure où elles ne sont pas issues d'une investigation propre, mais empruntées au service statistique des institutions et réutilisées aux fins de la présente recherche. Somme toute, un matériau quantitatif préexistant servira comme point de départ pour une analyse fondée sur une méthodologie qualitative. Selon mes attentes, la réalisation d'entretiens semi directifs avec les agents institutionnels permet de compléter la connaissance du processus décisionnel par une description détaillée des pratiques et du vécu professionnel de ceux qui sont placés en « ligne de front » du dispositif d'asile. Dans une rétrospective critique, une superposition des données qualitatives et quantitatives indiquera si le discours recueilli auprès des agents aide à comprendre la signification du taux d'accord, s'il permet de mieux expliquer les variations de ce taux entre les deux institutions et s'il nous éclaire à propos de la question fondamentale sur la légitimité d'un dispositif administratif ayant pour action principale de rejeter les demandes qui lui sont adressées.

Contrairement au travail à partir des chiffres, la réalisation d'une enquête de terrain qualitative signifie la confrontation directe aux rapports de force et aux conflictualités structurant la réalité sociale. En quelque sorte, les préceptes de la recherche compréhensive impliquent une injonction paradoxale : afin que l'enquête puisse être fructueuse, le chercheur doit d'un côté s'immerger complètement dans le terrain, se rapprocher au maximum des acteurs qu'il rencontre, construire des liens de confiance et de complicité avec ses interlocuteurs en vue de pleinement *comprendre* leur situation. Dans la recherche d'une objectivité, le chercheur doit d'un autre côté garder une certaine distance avec son objet d'étude, intercaler une réflexion scientifique entre lui et la parole de ses interlocuteurs pour appréhender son terrain avec un regard analytique. Ce paradoxe est généralement résolu par la définition de plusieurs étapes de recherche agencées selon une suite chronologique : vient d'abord une phase d'immersion suivie par une phase de prise de distance. Plus les tentatives d'immersion ont été couronnées de succès, plus le passage à la réflexion distante et analytique peut être difficile à opérer. Ma propre expérience de terrain a été marquée par la confrontation à un discours qui m'était complètement inconnu, qui m'a surpris et par

lequel je me suis laissée impressionner. Les informations que me délivraient mes interlocuteurs institutionnels brusquaient un certain nombre de mes idées préconçues et en confirmaient d'autres. En somme, l'enquête de terrain a fait voler en éclats, et c'est précisément sa raison d'être, beaucoup de certitudes et d'hypothèses implicites. Après cette rupture avec des convictions préalables, une seconde rupture a été nécessaire : celle avec le discours tenu par mes interlocuteurs, avec leurs suppositions concernant le comportement des demandeurs et leurs interprétations du fonctionnement du dispositif d'asile. L'adjectif « compréhensif » (dans *sociologie compréhensive*) ne renvoie pas à la simple compréhension du contenu et du sens de ce que disent les acteurs, mais bien à la compréhension des raisons pour lesquelles ils le disent, de ce qui est sous-jacent dans leur discours ainsi que des motifs de leur dire et agir. L'étape analytique successive à l'expérience de terrain a justement pour objectif de dépouiller la parole recueillie, de la replacer dans son contexte d'énonciation et de la considérer à la lumière d'autres informations obtenues.

Un tel procédé est donc fondé sur l'un des présupposés majeurs de la sociologie compréhensive, à savoir la capacité des individus à rendre compte de ce qu'ils font et pourquoi ils le font. En m'appuyant sur les travaux de P. Watier qui a conceptualisé la démarche compréhensive à partir notamment des travaux fondateurs de G. Simmel, M. Weber, A. Schütz et W. Dilthey, je tâcherai dès lors de retracer les grandes lignes de cette approche tout en montrant sa pertinence pour la présente recherche. La sociologie compréhensive part du principe qu'il est nécessaire « de prendre au sérieux les élaborations produites par la pensée ordinaire »²⁹⁰, nécessité qui vaut tant pour les individus participant quotidiennement à la vie sociale que pour le sociologue étudiant le monde social. Or, comme le remarque M. Weber, l'individuel n'est pas directement accessible à la connaissance. La compréhension représente une tentative de reconstruction du sens que les acteurs donnent à leurs actions et implique un processus de typification de leurs comportements en fonction de règles de l'expérience. En effet, la typification n'est pas une démarche proprement savante ou sociologique mais plutôt une cognition spontanée du quidam par laquelle se construisent des représentations mentales de leur agir réciproque. P. Watier insiste donc sur l'absence d'une différence essentielle entre les modes de connaissance théoriques et pratiques de l'action. Les catégories et procédés mentaux utilisés par les acteurs et par le sociologue sont semblables. Pour la compréhension du comportement d'autrui, l'individu lambda, tout comme le sociologue, se réfèrent à leur expérience personnelle, consultent leur « savoir nomologique d'expérience ». Il s'agit là, selon G. Simmel et M. Weber, d'un savoir constitué de modélisations des motivations et conduites typiques des individus. « Lorsque nous interprétons une action, écrit ainsi P. Watier, nous comprenons une norme qui a pu guider un acteur, une intention qu'il a pu avoir »²⁹¹. Retenons donc à présent que « la compréhension n'est pas une méthode des

²⁹⁰ Watier, P. (2007), « Les ressources de l'interprétation sociologique », *L'année Sociologique*, 57/1 : pp. 83-102, p. 152.

²⁹¹ Watier, P. (2002), *Une introduction à la sociologie compréhensive*, Belfort : Circé, p. 106.

sciences sociales, mais la forme d'expérience, dans laquelle la pensée quotidienne prend connaissance du monde (vécu) social », tel que le rappelle A. Schütz²⁹².

La compréhension apparaît donc d'un côté comme un concept permettant de saisir le mode sur lequel les individus appréhendent cognitivement leur environnement social et, de l'autre, comme une méthode de production de savoirs sociologiques. Cette double « casquette » de la notion de compréhension est une source d'inspiration pour le présent travail empirique et analytique. Pour le dire simplement, cette recherche a pour objectif d'interpréter et de comprendre la manière dont les agents administratifs interprètent et comprennent le comportement des demandeurs d'asile. La tâche professionnelle des agents instructeurs consiste précisément à reconstruire le sens de l'agir des migrants. À partir du récit oral, à l'aide de certaines informations annexes telles la documentation sur les pays d'origine mais aussi et surtout par recours à leur propre savoir nomologique, les agents tentent de comprendre les raisons pour lesquelles tel demandeur d'asile a quitté son pays d'origine en direction de l'Europe. Le fait que leur savoir nomologique s'est forgé dans un contexte occidental peut, telle est une de mes hypothèses, les induire en erreur dans l'interprétation du comportement des demandeurs issus d'autres cultures. Leurs expériences et typifications sont inévitablement teintées dans les couleurs de la société européenne dans laquelle ils ont été socialisés, et risquent fort de se répercuter sur leurs attentes et évaluations de l'agir des demandeurs. Pour le sociologue s'étant donné pour mission de comprendre comment les agents français et allemands comprennent l'agir des demandeurs d'asile, ceci implique la double nécessité d'une mise à distance de ses propres présupposés éventuels face aux agents administratifs et l'abandon des « lunettes européennes », dont il est lui aussi porteur, et qui risquent aussi d'entraver la lucidité de son regard.

Les exigences en termes d'objectivité de l'analyse que doivent satisfaire le sociologue et l'agent instructeur présentent également des similitudes. Comme le souligne M. Weber, le chercheur doit s'en tenir à une « neutralité axiologique », ce qui signifie l'exclusion stricte de ses propres jugements de valeur de la réflexion scientifique²⁹³. De la même manière, les agents administratifs doivent, dans le cadre de leurs fonctions, écarter toute prise de position personnelle et tout jugement subjectif. La recherche d'une telle rationalité et neutralité fait partie des traits caractéristiques de la bureaucratie telle qu'elle a été décrite par ce même auteur. M. Weber reste cependant en partie sceptique quant à la possibilité, pour les « sciences de la culture », d'atteindre une objectivité (terme qu'il met par ailleurs systématiquement entre guillemets²⁹⁴). Leur tâche lui apparaît en effet comme particulièrement délicate dans la mesure où elles « répondent à des considérations pratiques » mais n'ont pas pour autant à « dire ce qui doit être », à « fixer des impératifs concernant la conduite », ni à « délivrer des recettes pour l'action »²⁹⁵. Le sociologue marche

²⁹² *Ibid.*, p. 148.

²⁹³ Weber, M. (1963), *Le savant et le politique*, Paris : Union générale d'éditions.

²⁹⁴ Watier, P. (2002), *op. cit.*, p. 91-94.

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 92.

donc sur une crête étroite séparant le précipice de la description simple et réductrice de celui du jugement de valeur. La voie royale serait selon M. Weber une réflexion critique mais axiologiquement neutre. Dans la mesure où leur activité professionnelle les confronte tous les deux à des réalités humaines concrètes, le sociologue et l'agent instructeur font face à la même difficulté d'adopter une démarche qui serait à la fois neutre et critique, compréhensive et libre de préjugés, qui prend au sérieux la parole d'autrui tout en gardant une distance réflexive.

3.4.2. ANALYSE DES ENTRETIENS

Le corpus principal de l'enquête est constitué de 70 entretiens enregistrés et retranscrits. D'un point de vue technique, l'analyse de ce matériau empirique a été assistée par le logiciel *Atlas.ti*. Élaboré sur la base de la *Grounded Theory* (développée par Barney Glaser et Anselm L. Strauss dans les années 1960 aux États-Unis²⁹⁶), ce logiciel offre avant tout la possibilité de réunir, visualiser, gérer et traiter les données empiriques, de rendre le corpus maniable. C'est pour ces avantages pratiques que j'ai eu recours à *Atlas.ti* sans pour autant approfondir le cadre théorique de référence. Seule une partie des nombreuses fonctionnalités offertes par le logiciel a été utilisée. La technique du « codage »²⁹⁷ a permis d'ordonner les matériaux en fonction des divers thèmes abordés dans les entretiens. Les énoncés se rapportant à une thématique donnée, peuvent ainsi facilement être retrouvés, comparés et mis en relation. Cette méthode permet d'estimer, voire de mesurer la fréquence avec laquelle reviennent certains thèmes et propos, ainsi que de vérifier l'occurrence plus ou moins forte de ces propos à l'intérieur des divers sous-groupes de l'échantillon total (par exemple parmi les instructeurs du BAMF et de l'OFpra, parmi les agents de niveau inférieur et supérieur, parmi les hommes et les femmes etc.). Bien qu'il ne s'agisse pas d'une véritable analyse quantitative, la méthode se révèle performante pour discerner, au sein du corpus, des corrélations significatives. Dans l'ensemble, *Atlas.ti* constitue un outil appréciable pour naviguer au sein du matériau à analyser, classer les données et confronter différentes lectures de la parole recueillie. Les interprétations successives et la montée en généralité restent donc enracinées (« *grounded* ») dans le matériau empirique. L'adoption d'une telle démarche résolument inductive correspond à l'idée essentielle de la *Grounded Theory*. À des fins de transparence et d'illustration, quelques captures d'écran du travail sur ma base de données avec le logiciel *Atlas.ti* figurent en annexe [voir : annexe 3, figure 45 à 47].

Si une utilisation pertinente d'un logiciel d'analyse de données peut largement faciliter le processus d'objectivation, le traitement de l'information recueillie reste un processus fortement empreint par la réflexivité propre au chercheur. C'est finalement *lui* qui va

²⁹⁶ Glaser, B. G. ; Strauss, A. L. (2010), *La découverte de la théorie ancrée : stratégies pour la recherche qualitative*, Paris : A. Colin.

²⁹⁷ *Atlas.ti* permet de créer des « codes » correspondant à des thématiques plus ou moins générales et d'y relier des citations pertinentes, donc à « coder » le texte brut des entretiens retranscrits en fonction de thématiques et de sous-thématiques.

attribuer du sens à la parole des enquêtés et établir des liens entre ce qu'il a entendu, vu et lu. Il en va de même pour les choix opérés dans la rédaction du rapport de recherche et notamment de la sélection des citations d'entretien intégrées dans le corpus du texte à des fins d'exemplification et d'illustration. Dans la rédaction de cette thèse, j'ai décidé de renoncer à la mise en annexe de l'intégralité des entretiens retranscrits. J'ai préféré inclure beaucoup de citations d'entretien extraites de mon corpus pour non seulement illustrer mais également rendre compréhensible et traçable l'analyse que je propose. Chaque chapitre est en effet construit sur la base des passages d'entretiens codés (dans *Atlas.ti*) comme pertinentes par rapport au thème du chapitre. Grâce à cette fonctionnalité du logiciel, les citations correspondantes sont facilement retrouvables au sein du corpus. Je tente donc de proposer au lecteur une sélection d'extraits d'entretiens qui soit la plus représentative possible de l'ensemble des citations contenues dans le « code » correspondant. Certaines citations ont été choisies en tant qu'exemples pour un propos très largement répandu. Dans ce cas de figure, j'ai volontairement intégré une série de courtes citations à contenu semblable pour montrer le caractère courant ou majoritaire du propos. D'autres citations sont, quant à elles, plutôt destinées à illustrer une position singulière défendue par un petit nombre d'enquêtés ou un sous-groupe particulier. Le critère de sélection pour ce type de citations, souvent plus longues, est avant tout la force d'expression de l'énoncé. Dans la perspective d'une comparaison entre le BAMF et l'OFpra, j'ai veillé à illustrer des propos aussi indistinctement et aussi fréquemment tenus au BAMF qu'à l'OFpra, par un nombre à peu près équivalent de citations issues de chacun des deux terrains. Des propos typiques pour l'un ou l'autre contexte institutionnel sont, par conséquence logique, étayés par des citations issues du terrain correspondant. Finalement, certaines citations trouvent leur entrée dans le texte en vertu de leur caractère informatif. Il s'agit là de citations sur lesquels je m'appuie pour affirmer ou constater un certain état de fait. Les critères qui viennent d'être énoncés s'appliquent également aux choix des extraits de comptes rendus d'entretien ou de lettres de décision. Les extraits du matériau empirique se présentent sous forme de paragraphes en retrait en typographie grise (italique pour les extraits d'entretien ; droite pour les extraits de comptes rendus, de décisions et du journal d'enquête). Ils sont accompagnés d'une note rendant compte de leur provenance (figurant entre crochets et en police réduite en dessous de l'extrait)²⁹⁸. Pour pallier l'absence d'une annexe comprenant l'intégralité des entretiens retranscrits, je me propose de mettre à disposition ce matériau pour un usage scientifique et sur demande expresse de la personne ou de l'organisme intéressé.

Je suis consciente que mon travail de recherche est très largement fondé sur l'analyse du *discours* de mes interlocuteurs institutionnels. La description de leurs *pratiques* se fait principalement à travers les informations m'ayant été délivrées par ces derniers lors des interviews. Les observations directes d'entretiens institutionnels corroborent ma réflexion, mais leur petit nombre ne justifie pas une analyse distincte des pratiques observées. Ils

²⁹⁸ Étant donné cette mise en page facilement repérable et destinée à signaler la citation de paroles recueillies, les extraits ne sont pas entourés de guillemets.

inspirent cependant l'analyse générale et sont rapportés (et mis en évidence) comme extraits du journal d'enquête. À condition d'adopter une posture critique, sans pour autant se « méfier » du discours des institutionnels (comme ces derniers ont l'habitude de le faire face au discours des demandeurs d'asile), l'approche par les discours permet sans aucun doute de nous éclairer sur les pratiques et le travail quotidien des institutions de l'asile.

3.5. APPROCHE COMPARATIVE

3.5.1. NATIONALISME OU COSMOPOLITISME METHODOLOGIQUE ?

Les recherches en sociologie se sont pendant longtemps concentrées sur des contextes nationaux particuliers, choisis sans plus ample réflexion et peut être même par défaut comme le cadre de leur observation et analyse²⁹⁹. Aujourd'hui, cette démarche présumant la pertinence du cadre national est de plus en plus remise en question. L'interrogation sur le cadre adapté pour l'observation d'un phénomène social prend une place de plus en plus importante. Aujourd'hui, les enquêtes d'aspiration internationale sont, pour le dire de manière un peu goguenarde, « à la mode ». Nonobstant ces éventuels effets de mode, l'internationalisation de la recherche en sociologie relève d'une indubitable pertinence scientifique au vue de l'internationalisation des relations sociales. Même en dehors d'une accentuation actuelle de l'ouverture empirique sur l'étranger, il suffit de penser aux travaux fondateurs en sociologie pour approuver cette affirmation de Michel Lallement : « depuis sa naissance, la sociologie se nourrit au sein de la comparaison internationale »³⁰⁰. Parmi les recherches à perspective internationale, nombreuses sont celles qui proposent des analyses comparatives d'un certain phénomène dans divers contextes géopolitiques ou socioculturels. En Europe, la progression de la communautarisation semble davantage encourager les enquêtes de comparaison internationale. La mise en parallèle des situations dans certains pays européens retient ici un intérêt particulier. Ainsi, les travaux comparant la France à l'Allemagne sont très nombreux et la connaissance relevant d'un regard croisé sur ces deux pays sont très avancées. La présente recherche s'inscrit donc dans cette filiation. Il faut néanmoins se demander : pourquoi comparer la procédure de demande d'asile française et allemande ? Pourquoi choisir ces deux pays plutôt que d'autres ? La comparaison de ces deux objets, est-elle possible, légitime et prometteuse d'un point de vue scientifique ? Comment procéder dans cette comparaison ? Voilà des questions fondamentales auxquelles je vais dès lors essayer de répondre.

Comme il vient d'être préfiguré, les enquêtes de sciences sociales qui cantonnent leurs observations au cadre d'une « société nationale » sans justifier de cet aspect de leur

²⁹⁹ Teune, H. (1990), « Comparing countries : lessons learned », In : *Comparative methodology : theory and practice in international social research*, Oyen, E. (Ed.), London : Sage publications, pp. 38-61.

³⁰⁰ Lallement, M. (2005), « Comparer, traduire, bricoler », In : *Politiques sociales. Enjeux méthodologiques et épistémologiques des comparaisons internationales*, Barbier, J.C. & Letablier, M.T. (Eds.), Bruxelles : Peter Lang, p. 171.

méthodologie ont de plus en plus été soumises à la critique de certains auteurs avant-gardistes dans ce domaine. Déjà en 1992, Joachim Matthes note que « la pensée sociologique a apparemment besoin d'objets spatiaux ou quasi spatiaux auxquelles elle peut se référer et sur lesquelles elle peut s'acharner ». Elle aurait donc tendance à « déterminer dans l'espace les unités de la comparaison »³⁰¹. Les recherches proposant des comparaisons entre deux États-nations relèvent certainement d'une tentative de rompre avec l'optique bornée et unilatéralement nationale. Mais elles n'échappent pas pour autant à la nécessité d'argumenter la pertinence de l'unité géopolitique qu'elles prennent pour référence. « Bien que nous continuons formellement à comparer des objets insérés dans des espaces nationaux, remarque par exemple M. Lallement, le cadre forgé par l'État-nation est débordé à la fois par le bas (mouvements de décentralisation et de gouvernance) et par le haut (développement des réseaux, mondialisation, construction de l'Europe sociale...) »³⁰². Dans la même perspective, Jacqueline O'Reilly se demande si l'État-nation est toujours une référence d'emblée légitime³⁰³. On pourrait allonger la liste des auteurs qui mettent en exergue la nécessité de s'interroger sur le cadre spatial adapté à l'appréhension d'un objet de recherche donné. Concentrons-nous désormais sur trois écrits récents adoptant un point de vue critique sur le « nationalisme méthodologique ».

Il faut d'abord mentionner l'article remarquable d'A. Wimmer et N. Glick Schiller s'intitulant *Methodological nationalism and beyond : nation-state building, migration and the social sciences*. Les deux auteurs partent du constat que l'État-nation n'a pas, comme ont pu l'affirmer un peu hâtivement certains chercheurs en sciences sociales, simplement décliné voire même disparu, mais qu'il serait plutôt en train de se transformer et reconfigurer³⁰⁴. Ils se proposent ensuite d'analyser « comment le concept d'État-nation a influencé et influence toujours la pensée des sciences sociales, y compris notre réflexion sur les migrations transnationales »³⁰⁵. En effet, les sciences sociales ont selon A. Wimmer et N. Glick Schiller durant longtemps été affectées par diverses formes de « nationalisme méthodologique » : en prenant la subdivision du monde en unités nationales comme un fait allant de soi, elles n'ont pas su problématiser et percevoir la prégnance de cette structuration apparemment naturelle. Ainsi, le cadre national s'est généralement imposé de lui-même comme le cadre de référence pour la recherche empirique ce qui a par ailleurs conditionné une « territorialisation de l'imaginaire des sciences sociales et une réduction du focus analytique aux limites de l'État-nation »³⁰⁶. Le modèle de la « société container » communément adopté sans recul réflexif, a constitué un handicap surtout pour l'étude des migrations,

³⁰¹ Matthes, J. (1992), « The operation called 'vergleichen' », *Soziale Welt*, Sonderband 8, p. 86/87, traduction par l'auteur.

³⁰² Lallement, M. (2005), *op. cit.*, p. 181.

³⁰³ O'Reilly, J. (2003), « Les comparaisons internationales des systèmes d'emploi : méthodes controversées et renouvelées », In : *Stratégies de la comparaison internationale*, Lallement, M. & Spurk, J. (Eds.), Paris : CNRS éditions, pp. 171-188.

³⁰⁴ Wimmer, A. & Glick Schiller, N. (2002), « Methodological nationalism and beyond : nation-state building, migration and the social sciences », *Global Networks*, 2/4, p. 307.

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 301, traduction par l'auteur.

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 307, traduction par l'auteur.

comme le soulignent les deux auteurs. Ce modèle selon eux désuet suppose que « la communauté des citoyens se reflète dans le concept d'un système national légal, le souverain dans le système politique, la nation dans le système culturel, tous ces liens étant congruents et définissant ensemble la peau qui entoure le corps de la société »³⁰⁷. Dans cette perspective bornée, les phénomènes migratoires ne pouvaient qu'apparaître comme des anomalies « détruisant l'isomorphisme entre les personnes, le souverain et la communauté citoyenne »³⁰⁸. La posture du nationalisme méthodologique a progressivement été outrepassée par l'émergence du discours sur la globalisation et le transnationalisme³⁰⁹. Un nouveau regard sur les migrations internationales a, selon A. Wimmer et N. Glick Schiller, été rendu possible par un « changement de la lentille à travers laquelle nous percevons et analysons le monde » et en « mettant de côté certaines des préconceptions du nationalisme méthodologique »³¹⁰.

Les écrits d'U. Beck en faveur d'un « cosmopolitisme méthodologique » s'inscrivent dans une perspective similaire à celle présentée à l'instant. Dans son ouvrage *Qu'est-ce que le cosmopolitisme ?*, il approfondit la réflexion sur le cadre et l'unité sociogéographique propice à l'analyse du monde social contemporain³¹¹. Tout comme A. Wimmer et N. Glick Schiller, U. Beck est convaincu qu'une sociologie qui persiste à construire sa recherche empirique sur le critère sociodémographique de la citoyenneté nationale et à supposer le cadre national comme unité d'observation dont la pertinence irait de soi, court à l'échec. À mesure que la conception d'un monde composé d'États-nations devient obsolète, la science basée sur ce présupposé le devient aussi. Dans son ouvrage susmentionné, il reproche à l'optique nationale de continuer à penser que « la société mondiale s'émiette en sociétés nationales fragmentées, délimitées les unes par rapport aux autres, liées à un territoire et organisées en États, qui sont toutes orientées vers l'intérieur et coupées de l'extérieur »³¹². Selon U. Beck, la prépondérance de l'idée du *national* dans la réflexion scientifique est disproportionnée par rapport à son importance réelle dans le monde actuel. Les représentations de notre entourage sociopolitique seraient ainsi toujours largement déterminées par la catégorie du national. Mais, les tendances allant à l'encontre de la globalisation, les phénomènes de relocalisation et le renouveau des nationalismes – qu'U. Beck met en évidence comme une réalité sociale contemporaine – ne peuvent être saisis qu'en adoptant la perspective du cosmopolitisme méthodologique.

³⁰⁷ *Ibid.*, p. 309, traduction par l'auteure.

³⁰⁸ *Ibid.*, traduction par l'auteure

³⁰⁹ Voir à ce propos : Faist, T. (2000) : « Grenzen überschreiten. Das Konzept transstaatliche Räume und seine Anwendungen », In : *Transstaatliche Räume: Politik, Wirtschaft und Kultur in und zwischen Deutschland und der Türkei*, Faist, T. (Ed.), Bielefeld : transcript Verlag, pp. 9-56.

³¹⁰ Wimmer, A. & Glick Schiller, N. (2002), *op. cit.*, p. 322, traduction par l'auteure. S. Castels et C. Wihtol de Wenden observent cependant que la recherche sur les migrations est toujours largement basée sur des données recueillies au niveau national, malgré « les avantages évidents d'étudier les flux et réseaux migratoires comme des processus transnationaux ». Castels, S. & Wihtol de Wenden, C. (2006), « Framing International Migration : from National Models to Transnational Critique », In : Vasta, E. & Vuddamalay, V. (Eds.) *International migration and the social sciences. Confronting national experiences in Australia, France and Germany*, London : Palgrave, p. 246/247, traduction par l'auteure.

³¹¹ Beck, U. (2006), *Qu'est-ce que le cosmopolitisme ?*, Paris : Flammarion.

³¹² *Ibid.*, p. 80.

Il semble finalement utile d'introduire les travaux récents de Nancy Fraser dans lesquels elle s'interroge sur les échelles et cadres pertinents pour l'appréhension des problématiques sociales contemporaines³¹³. La position d'U. Beck et N. Fraser sur l'(in-)validité de la catégorie du national pour la réflexion et la recherche empirique contemporaine sont similaires et complémentaires. Cependant, N. Fraser se concentre davantage sur des problèmes de justice sociale ayant des implications politiques, alors que l'approche d'U. Beck est surtout axée sur des questions méthodologiques de la recherche en sciences sociales. Notons néanmoins que cette première dimension n'est pas pour autant totalement absente des travaux d'U. Beck. Pour U. Beck et N. Fraser, la présupposition du cadre national comme approprié est non seulement génératrice d'erreurs, mais également problématique dans la mesure où elle peut faire obstacle à la perception d'injustices et de risques. Ainsi, « les inégalités globales, les conflits qui y sont liés et les dynamiques de ces inégalités » risquent selon U. Beck de « disparaître de l'horizon perceptif de l'optique et des sociologies nationales »³¹⁴. Somme toute, les deux auteurs semblent s'inquiéter de l'esprit borné de nombreux hommes politiques et intellectuels ignorant obstinément le fait que les relations sociales, politiques, économiques et écologiques tout comme les conflits qu'elles impliquent, transcendent désormais largement le cadre national. U. Beck et N. Fraser ne cherchent toutefois pas à nier l'existence des construits politico-administratifs que nous appelons « États nationaux ». Ils ne récusent pas non plus l'idée que l'État national fonctionne toujours comme un pilier important des processus d'identification et de différenciation. Néanmoins, ils remettent en cause toute approche acceptant l'État national comme base évidente de son argumentation.

Les réserves qu'U. Beck et N. Fraser, ainsi qu'A. Wimmer et N. Glick Schiller, émettent à l'égard des méthodologies prisonnières du cadre national, m'apparaissent comme très justifiées. Cependant, comment la posture du cosmopolitisme méthodologique peut-elle s'harmoniser avec la démarche de la présente enquête et trouver écho dans sa méthodologie ? En privilégiant une approche par comparaison binationale, cette recherche dépasse les bornes de ce que les auteurs appellent de manière moqueuse la « société container ». Elle vise à observer et à comparer la mise en œuvre de deux dispositifs administratifs dans leurs contextes nationaux respectifs. Consécutivement, elle ne s'émancipe pas véritablement du cadre national et le prend au contraire comme unité de référence. L'adhésion aux idées des auteurs précités et la réalisation d'une recherche dont les objets sont définis par la catégorie du national peut apparaître comme paradoxal. Plusieurs arguments peuvent être avancés pour atténuer cette apparente contradiction.

³¹³ La pensée que N. Fraser développe dans son dernier livre *Scales of Justice. Reimagining Political Space in a Globalizing World* sera reprise et approfondie par rapport à la problématique de l'asile dans le dernier chapitre de cette thèse. Je me contenterai ici d'en évoquer certains aspects intéressants d'un point de vue méthodologique. Fraser, N. (2008), *Scales of Justice. Reimagining Political Space in a Globalizing World*, Cambridge : Polity Press. Voir aussi : Fraser, N. (2007), « The Politics of Framing. An Interview with Nancy Fraser », *Theory, Culture & Society*, 24/4 : pp. 73-86.

³¹⁴ Beck, U. (2006), *op. cit.*, p. 80.

Constatons premièrement qu'U. Beck, N. Fraser, A. Wimmer et N. Glick Schiller ne déclarent pas indistinctement toute méthodologie s'appuyant sur des construits nationaux comme invalide. Il semble y avoir des sujets de recherche dans lesquelles le nationalisme méthodologique serait plus néfaste que dans d'autres. On peut d'ailleurs regretter qu'U. Beck n'explique pas les champs thématiques pour lesquels le cosmopolitisme méthodologique serait primordialement de rigueur. Au contraire, U. Beck tend à ériger ce dernier en précepte scientifique universel. Les domaines dont relèvent les recherches et la réflexion d'U. Beck (par exemple le risque, l'écologie, les organisations non gouvernementales) et N. Fraser (par exemple le mouvement féministe, les injustices en termes de ressources, de reconnaissance et de représentation) semblent en effet requérir de manière urgente l'adoption d'une perspective transversale et globale. Comme le montrent A. Wimmer et N. Glick Schiller, la thématique des migrations doit aussi être rangée parmi ceux pour lesquels une telle approche globale serait particulièrement requise. Cependant, la méthodologie en partie « nationaliste » adoptée dans le cadre de la présente recherche est évidemment conditionnée par le choix d'appréhender la thématique de l'asile du point de vue de son traitement administratif. Le fait que celui-ci s'effectue (encore) pour une large part au sein d'unités politiques nationales me contraint à inscrire cette enquête dans ce même cadre. Les migrations de tous types sont souvent décrites comme défiant l'État national, comme étant essentiellement transnationales voire même symptomatiques du processus de mondialisation. Or, en adoptant un angle de vue différent, elles semblent tout autant rappeler l'existence réelle des États nationaux et rendre visible leurs frontières matérielles et juridico-administratives. Force est de constater que la libre circulation des migrants internationaux se heurte à la matérialité de ces frontières nationales – auxquelles le travail des agents au sein des dispositifs de contrôle de l'immigration donne une existence réelle et effective. Même si ces dispositifs administratifs ne sont désormais plus exclusivement nationaux, même s'il existe de nombreuses formes de coopération internationale dans la « gestion des flux migratoires », une large part du travail de contrôle est toujours effectuée dans des institutions *nationales* par des fonctionnaires des pays correspondants. « Malgré les mutations, le niveau national reste le cadre de résolution des problèmes publics. Les normes internationales sont prises en compte et une liberté plus large est laissée aux acteurs locaux et privés, mais c'est au niveau national que les configurations de problèmes et réseaux d'acteurs convergent, que les arbitrages se font et que les règles juridiques sont posées et appliquées »³¹⁵, expliquent Léa Lima et Monika Steffen dans un article consacré à la comparaison internationale dans le domaine des politiques publiques. Puisque la présente recherche s'intéresse avant tout à la prise en charge de la demande d'asile au sein de dispositifs publics, un certain nationalisme méthodologique est de mise et, par ailleurs, s'impose de lui-même. S'agissant de dispositifs administratifs nationaux, le cadre d'analyse ainsi que la population de professionnels auprès de laquelle l'enquête empirique est menée ne peuvent pas être définies autrement que par le critère national.

³¹⁵ Lima, L. & Steffen, M. (2004), « Comparaisons internationales en politiques publiques : stratégies de recherche, méthodes et interprétation », *Revue internationale de politique comparée*, 11/3, p. 345.

3.5.2. COMPARER DEUX INSTITUTIONS DANS LEURS CONTEXTES SOCIÉTAUX RESPECTIFS

En dépit des arguments présentés ci-dessus, on pourrait justement reprocher à ma démarche de recherche cette focalisation sur les aspects nationaux de la problématique des réfugiés et leur prise en charge. En utilisant la terminologie de N. Fraser, on pourrait se demander si le cadre choisi est réellement adapté pour l'appréhension de cette problématique. Il faut rappeler que l'objectif de cette enquête est bien d'appréhender la problématique globale de l'asile à travers le *niveau de la mise en œuvre du droit d'asile* dont les sources sont internationales, européennes et nationales. Il s'agit ainsi de contribuer à la compréhension à *grande échelle* de la question de l'asile en observant sa prise en charge *au niveau local* à ma portée – à élucider comment les agents travaillent au sein d'une administration, comment cette administration s'insère dans un dispositif d'asile national et comment ce dispositif fonctionne au sein de configurations politiques et juridiques encore plus vastes. Le travail de recherche présenté ici ne se limite donc pas à une vision purement nationale de l'asile. Il cherche tout d'abord à contraster deux dispositifs nationaux différents et, par là-même, à s'interroger sur les différentes pratiques et procédures appliquées dans l'instruction de la demande d'asile. La perspective binationale est en outre enrichie par une prise en considération permanente du contexte européen et international dans lequel s'inscrivent les dispositifs nationaux observés. L'interrogation sur le processus d'harmonisation européenne dans le domaine de l'asile accompagne la réflexion générale et garantit le dépassement d'une réflexion bornée par le cadre national. Il faut en outre insister sur le fait que cette enquête de comparaison binationale n'a guère pour objectif de simplement dresser le tableau des différences entre les deux contextes nationaux, ni de vérifier ou de réifier les stéréotypes allemands et français. Il s'agira plutôt de faire une analyse contrastée du fonctionnement des deux institutions et de comprendre comment leurs employés conjuguent, d'un côté les contraintes extérieures dues au contexte institutionnel et national dans lequel ils s'inscrivent et, de l'autre, leurs aspirations et leurs sentiments moraux individuels.

Malgré les incontestables convergences, brassages et rapprochements induits par le processus de la construction européenne et, plus largement, de la mondialisation, il mérite d'être rappelé que les deux institutions observées sont bien le produit d'une tradition nationale et d'une culture administrative différente. L'impact plus ou moins important que cette épaisseur historique et le contexte sociétal contemporain peuvent avoir sur le fonctionnement d'organisations nationales telles que nous les observons aujourd'hui a fait l'objet, dans les années 1990, d'un vif débat scientifique. Dans un ouvrage collectif datant de 1991, un ensemble de chercheurs présente et discute des « questionnements, méthodes et résultats » concernant la « recherche comparative internationale sur les organisations » (selon la traduction du sous-titre et du titre allemand de l'ouvrage)³¹⁶. Plusieurs contributions s'intéressent au poids du contexte sociétal voire même de la culture nationale,

³¹⁶ Heidenreich, M. & Schmidt, G. (1991), *International vergleichende Organisationsforschung. Fragestellungen, Methoden und Ergebnisse*, Opladen : Westdeutscher Verlag.

à la manière dont cette superstructure sociale et historique conditionne les organisations nationales du présent. La question de savoir à quel point ces aspects doivent être pris en compte dans l'analyse comparative internationale n'est pas inintéressante pour la présente recherche. Bien que la plupart des auteurs de l'ouvrage étudient des organismes privés à but lucratif, la problématique qu'ils soulèvent est sans doute aussi pertinente pour la comparaison de deux organismes publics.

Comme il a été souligné plus haut, une des ambitions centrales de la comparaison entre le BAMF et l'OFPPRA consiste dans la « mise en relief des liens entre les niveaux micro et macro », et donc à « comparer aux niveaux micro et macro l'ensemble, la totalité des interdépendances observées »³¹⁷ dans des organisations inscrites dans différents contextes sociétaux. C'est en ces termes que Marc Maurice caractérise l'approche désormais connue sous le nom d' « effet sociétal ». Les adeptes de cette approche résolvent le problème fondamental de la comparabilité de deux objets distincts, en incitant le chercheur à « faire ressortir le généralisable qui est déposé au sein même du particulier dans la mesure où il est fondé sur l'effet réciproque entre les niveaux micro et macro de l'analyse »³¹⁸. L'approche de l' « effet sociétal » se propose donc selon M. Maurice d'étudier les « forces sociétales » participant à l'émergence de divers acteurs et champs d'action entre lesquels se tissent les rapports sociaux. Le contexte et l'environnement ne sont pas considérés comme simplement extérieurs à l'organisation et aux acteurs mais au contraire constitutifs de leur identité et de leurs particularités³¹⁹.

Retraçant l'émergence de l'approche en termes d' « effets sociétaux », Burkart Lutz met en évidence les objets d'observation sur lequel celle-ci concentre son attention. La comparaison internationale adoptant une perspective sociétale serait ainsi orientée par une grille de recherche qui permet de focaliser l'analyse tour à tour sur différents éléments des structures macrosociales tels le marché du travail, le système éducatif, le système de formation professionnelle etc.³²⁰. Si ces aspects de l'environnement sociétal dans lequel s'enracinent les institutions observées seront bien évidemment à prendre en compte dans l'analyse, elles ne sont pas au cœur du présent travail de recherche. Ce dernier s'intéresse avant tout aux pratiques et au vécu professionnel des agents administratifs. Leur environnement institutionnel et, par extension, l'environnement sociopolitique de l'institution seront considérés de manière périphérique. Précisément, les similitudes et différences entre ces deux environnements feront l'objet d'une analyse préliminaire à celle de l'instruction de la demande d'asile par les agents administratifs. Au fur et à mesure, je m'efforcerai de mettre en exergue non seulement les liens entre les différents niveaux d'analyse mais aussi les

³¹⁷ Maurice, M. (1991), « Methodologische Aspekte internationaler Vergleiche : Zum Ansatz des gesellschaftlichen Effekts », In : *International vergleichende Organisationsforschung. Fragestellungen, Methoden und Ergebnisse*, Heidenreich, M. & Schmidt, G. (Eds.), Opladen : Westdeutscher Verlag, p. 86, traduction par l'auteur.

³¹⁸ *Ibid.*

³¹⁹ *Ibid.*, p. 87.

³²⁰ Lutz, B. (1991), « Die Grenzen des 'effet sociétal' und die Notwendigkeit einer historischen Perspektive. Einige Bemerkungen zum vernünftigen Gebrauch internationaler Vergleiche », In : *International vergleichende Organisationsforschung*, Heidenreich, M. & Schmidt, G. (Eds.), Opladen : Westdeutscher Verlag, p. 103.

influences que le contexte sociétal et politique de chacune des organisations peuvent exercer sur son fonctionnement.

Si l'idée fondamentale de l'approche présentée ci-dessus me paraît donc pertinente et, jusqu'à un certain degré, heuristique pour les fins de cette recherche, elle me semble néanmoins comporter le risque d'expliquer certaines différences observées par recours à des représentations stéréotypées sur les deux pays. Les promoteurs de cette approche semblent être tout à fait conscients de ce risque. Dans un article répondant à la contribution de Philippe d'Iribarne³²¹ dans l'ouvrage cité ci-dessus, M. Maurice, François Sellier et Jean-Jacques Silvestre³²² cherchent à défendre l'approche sociétale par rapport à celle concentrée sur l'influence des « cultures nationales » (défendue par P. d'Iribarne). Raisonner en termes d'effets sociétaux évite selon les trois auteurs de surestimer le poids de l'histoire et des traditions nationales en prenant néanmoins en compte celui d'un environnement sociopolitique donné. M. Maurice, F. Sellier et J.-J. Silvestre se démarquent donc d'un côté du paradigme de la société industrielle supposant une convergence progressive et automatique vers un modèle d'organisation universel et, de l'autre, du paradigme culturaliste et essentialiste. Je me reconnais bien dans la position des trois auteurs quand ils écrivent : « les objets comparés sont considérés comme autant de 'construits sociaux' saisis au sein des processus qui les constituent dans leur spécificité sociétale. Une telle démarche ouvre sur la généralité. En même temps, elle 'donne à voir' les spécificités sans s'enfermer inexorablement dans des totalités culturelles closes sur elles-mêmes »³²³. Soulignons-le une dernière fois : il s'agira dans cette recherche de pointer les spécificités de chaque contexte national et de chaque tradition administrative, de décrire les différences entre l'agir professionnel des agents allemands et français sans pour autant tomber dans une opposition réductrice entre les deux appartenances nationales. Le défi consiste donc à être attentif à d'éventuels *effets sociétaux* sans alourdir l'analyse par de trop amples références à l'histoire de chacun des deux pays ou à une nébuleuse « culture nationale ». Une analyse davantage axée sur ces derniers aspects pourrait indéniablement être intéressante mais dépasserait largement le cadre de cette thèse et requerrait, par ailleurs, des compétences et savoirs notamment historiques que je ne prétends pas avoir.

3.5.3. COMPARAISON BINATIONALE, COMPARAISON FRANCO-ALLEMANDE

Nombre de chercheurs s'étant intéressés à la question de la comparaison d'un point de vue épistémologique signalent deux problèmes essentiels et interconnectés de la comparaison internationale : celui de la généralisation (se posant par ailleurs pour toute recherche

³²¹ D'Iribarne, P. (1991), « Nationale Formen der gesellschaftlichen Bindung und Funktionsprinzipien von Unternehmen », In : *International vergleichende Organisationsforschung. Fragestellungen, Methoden und Ergebnisse*, Heidenreich, M. & Schmidt, G. (Eds.), Opladen : Westdeutscher Verlag, pp. 106-116.

³²² Maurice, M.; Sellier, F. & Silvestre, J.-J. (1992), « Analyse sociétale et cultures nationales. Réponses à Philippe d'Iribarne », *Revue française de sociologie*, 33/1 : pp. 75-86.

³²³ *Ibid.*, p. 77.

empirique) et celui de la comparabilité³²⁴. Toute comparaison part du principe que les objets comparés ont quelque chose en commun, qu'ils sont *comparables*. Comme l'affirme Jan Spurk dans une contribution à l'ouvrage *Stratégies de la comparaison internationale* qu'il codirige avec M. Lallement, la comparaison internationale suppose donc l'existence de nations, de cultures nationales et de systèmes symboliques étant, jusqu'à un certain point, similaires. Elle implique une « tension entre, d'une part, la distinction stricte de moi et d'autrui et, d'autre part, l'*a priori* qu'il existe quelque chose d'essentiel qui nous lie [...] »³²⁵. Mais au-delà de cette hypothèse du semblable, le chercheur procédant à une comparaison manifeste un intérêt pour le différent. C'est ici que se dessine l'un des atouts majeurs de la démarche comparative : en mettant en parallèle deux objets ou situations ni complètement différentes, ni identiques, certains aspects qui seraient peut être passés inaperçus deviennent saillants. Le contraste rend visible et digne de questionnement ce qui serait autrement apparu comme évident ou naturel. L. Lima et M. Steffen décrivent ce processus comme un « exercice de dénaturalisation » : « Si l'intérêt de la comparaison internationale est précisément de découvrir l'étrangeté dans le familier, de dénaturer les phénomènes trop bien connus, les termes de la comparaison ne sont jamais donnés d'avance. Comment identifier et hiérarchiser les facteurs à retenir ? L'exercice de dénaturalisation et de comparaison *oblige* à formuler des hypothèses neuves, d'où son intérêt intellectuel »³²⁶. Melinda Mills, Gerhard van de Bunt et Jeanne de Bruijn avancent un argument similaire quand ils écrivent que « la comparaison ne découvre pas seulement des différences entre des entités sociales mais révèle des aspects uniques d'une entité particulière, qui seraient sinon pratiquement impossibles à détecter »³²⁷.

Au travers de ces citations, la comparaison (internationale) apparaît comme un formidable moyen de rendre perceptible certaines caractéristiques d'un cas à la lumière de celles d'un autre. Elle peut impulser un processus passant par la déconstruction des différences et similitudes imaginées pour aboutir à la reconstruction de celles observées à travers l'analyse croisée. Carine Vassey a raison de rappeler dans sa contribution à l'ouvrage de M. Lallement et J. Spurk que « les différences nationales ne se constatent pas, elles se construisent »³²⁸. Par cette remarque, C. Vassey souligne aussi comment la perception subjective du chercheur imprègne sa marque sur la description différenciée qu'il livrera des objets observés. Il y a en

³²⁴ Voir par exemple : Heidenreich, M. (1991), « Verallgemeinerungsprobleme in der international vergleichenden Organisationsforschung », In : *International vergleichende Organisationsforschung. Fragestellungen, Methoden und Ergebnisse*, Heidenreich, M. & Schmidt, G. (Eds.), Opladen : Westdeutscher Verlag, pp. 48-66.

³²⁵ Spurk, J. (2003), « Épistémologie et politique de la comparaison internationale : quelques réflexions dans une perspective européenne », In : *Stratégies de la comparaison internationale*, Lallement, M. & Spurk, J. (Eds.), Paris : CNRS éditions, p. 75.

³²⁶ Lima, L. & Steffen, M. (2004), « Comparaisons internationales en politiques publiques : stratégies de recherche, méthodes et interprétation », *Revue internationale de politique comparée*, 11/3, p. 340, mise en évidence originale.

³²⁷ Mills, M.; Van de Bunt, G. & de Bruijn, J. (2006), « Comparative Research. Persistent problems and promising solutions », *International sociology*, 21/5, p. 621, traduction par l'auteure.

³²⁸ Vassey, C. (2003), « Données qualitatives et comparaison internationale : l'exemple d'un travail de terrain dans des hôpitaux européens », In : *Stratégies de la comparaison internationale*, Lallement, M. & Spurk, J. (Eds.), Paris : CNRS éditions, p. 217.

effet un risque de construire l'analyse des objets comparés uniquement par contraste, de raisonner en termes de différences exclusives et de finalement sur-accentuer ces différences constatées. Selon C. Vassey, les enquêtes qui conjuguent approche comparative et approche qualitative seraient particulièrement propices à éviter « d'étudier les phénomènes isolément en faisant abstraction des autres systèmes sociaux dans lesquels ils s'inscrivent »³²⁹. Il s'agira donc dans cette recherche de produire des connaissances en contrastant le fonctionnement de deux dispositifs administratifs s'enracinant dans deux contextes nationaux différents. De prime abord similaires dans leurs grandes lignes, la perspective comparée favorise une analyse fine et précise de ces dispositifs et des activités professionnelles s'effectuant en leur sein. À son tour, l'approche qualitative nous rendra apte à observer de l'intérieur et de très près la mise en œuvre concrète des procédures. Cette proximité avec la réalité du terrain nous aidera par ailleurs à éviter l'écueil de la surinterprétation des différences et celui de l'enfermement des faits observés dans des catégories rigides et calquées sur celles utilisées par les administrations elles-mêmes.

Dans le cadre de la présente recherche, la comparaison paraît indispensable pour approcher la question du degré d'avancement du processus d'harmonisation européenne. Renvoyant à la question des ressemblances et différences entre les deux dispositifs nationaux, la comparaison a cependant la particularité de s'inscrire dans un contexte spécifique lui donnant une légitimité particulière. Comme son nom l'indique, le processus d'harmonisation européenne poursuit l'objectif d'aligner les conditions juridico-administratives de la demande d'asile dans les divers pays européens, de rendre leurs procédures et processus décisionnels plus semblables. L'interrogation sur l'harmonisation dans le domaine de l'immigration et de l'asile donne ainsi une dimension diachronique à l'analyse. La question concernant les similitudes et différences *à un moment donné* est ainsi redoublée par celle concernant l'*évolution* des similitudes et différences : est-ce qu'on observait plus d'hétérogénéité avant que maintenant ? L'hypothèse avancée ici est bien entendu celle d'un affaïssement des différences grâce à l'harmonisation européenne. Le travail de recherche viserait donc plutôt à vérifier si les efforts d'harmonisation ont bien eu l'effet escompté d'un nivellement des différences.

Il ne sera cependant possible de donner une réponse à cette question que pour le cas isolé de deux États membres auxquels s'intéresse cette recherche. Non seulement pour pouvoir répondre de manière plus exhaustive à la question du degré d'avancement du processus d'harmonisation, mais aussi pour produire une connaissance plus ample sur la mise en œuvre des procédures d'instruction de la demande d'asile en Europe, il aurait bien entendu été souhaitable de pouvoir comparer un plus grand nombre de cas. Eu égard aux limites temporelles, matérielles et personnelles de l'enquête, son extension à d'autres institutions nationales n'était malheureusement pas possible. Qu'est-ce qui justifie cependant le choix du cas de l'Allemagne et de la France ? Tel qu'il a déjà été ébauché en introduction, la comparaison franco-allemande peut presque être considérée comme un cas « classique » de la comparaison binationale en Europe. Bien qu'intéressante, l'élucidation des raisons pour ce

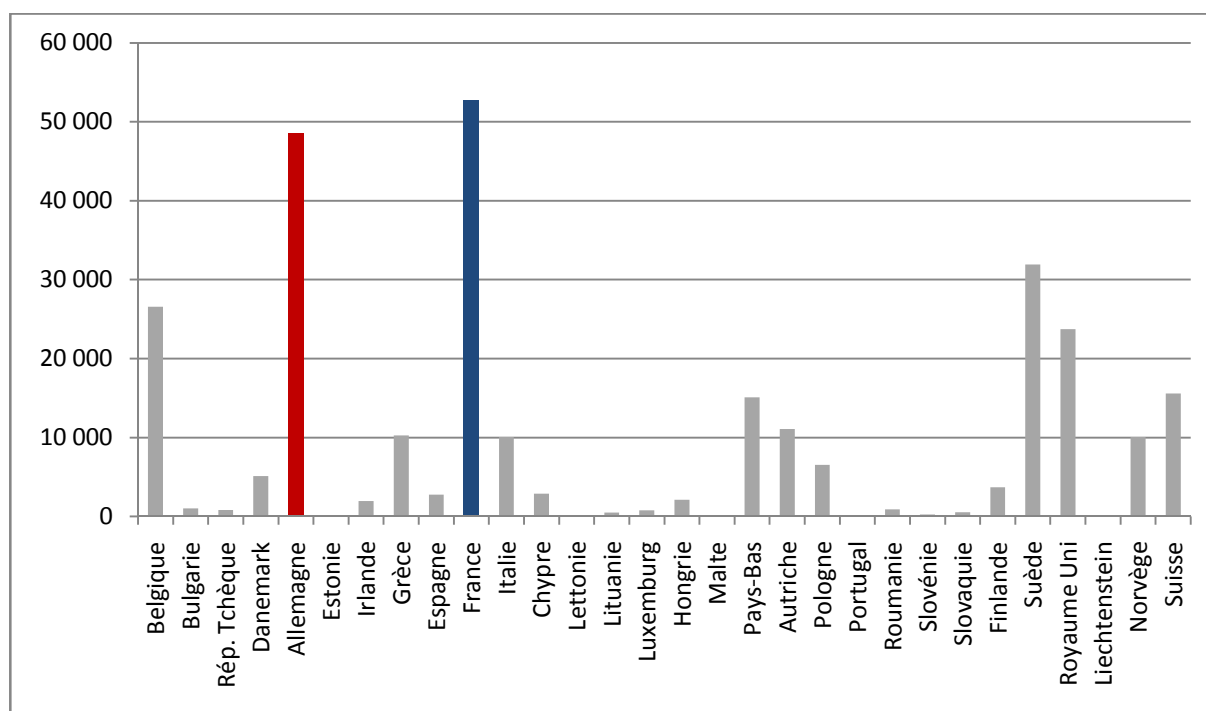
³²⁹ *Ibid.*, p. 227.

fort intérêt mutuel dépasserait le cadre de ce travail. Contentons-nous de citer à ce propos Anne Labit et Jens Thoemmes qui postulent que « l'histoire commune des deux pays explique les relations de fascination réciproques »³³⁰. Toutefois, le caractère très avancé de la recherche comparative franco-allemande ne peut pas servir comme argument pour *mon* investissement dans ce même champ. En toute honnêteté scientifique, il faut en premier lieu mentionner les considérations pragmatiques étant intervenues dans choix. Ayant vécu longtemps dans l'un et l'autre de ces deux pays, j'ai aujourd'hui une maîtrise presque aussi complète du français que de l'allemand, ma langue maternelle, et dispose d'une solide connaissance pratique des deux contextes sociopolitiques. Ces deux éléments me semblent en effet essentiels pour pouvoir mener un projet de recherche tel que celui-ci. Les compétences linguistiques indispensables à la conduite d'entretiens sociologiques ont ainsi largement conditionné le choix des pays à comparer. Il aurait effectivement été possible d'inclure un autre pays européen germano- ou francophone tel que la Suisse ou l'Autriche. Je me suis néanmoins abstenue d'un élargissement de l'échantillon de pays pour la raison suivante : il semblait opportun de privilégier la « qualité », ou plutôt la densité de l'investigation scientifique devant la « quantité » de cas observés. Dans le temps raisonnablement prévu pour l'écriture d'une thèse, il n'était pas possible de mener une recherche qualitative sérieuse auprès de plus de deux institutions nationales. C'est ainsi que je me suis limitée à l'observation des dispositifs d'asile des deux pays européens que je connais le mieux.

Au-delà de ces considérations de faisabilité et de compétences requises, une raison plus proprement scientifique peut légitimer le choix de l'Allemagne et de la France. Reprenons l'idée précédemment énoncée selon laquelle toute recherche comparative se construit sur la base de certaines similitudes, et donc d'une certaine comparabilité des cas observés. Au sein de l'Europe, les deux pays retenus pour l'analyse ont toujours, malgré des variations dans l'évolution des chiffres de la demande, figuré parmi ceux recevant le plus de demandes d'asile par an. À l'heure actuelle, ils arrivent largement en tête de la liste des pays de destination européens.

³³⁰ Labit, A. & Thoemmes, J. (2003), « Vingt ans de comparaison France-Allemagne : de l'effet sociétal à l'analyse de l'articulation des régulations globales et locales », In : *Stratégies de la comparaison internationale*, Lallement, M. & Spurk, J. (Eds.), Paris : CNRS éditions, p. 27.

FIGURE 3 : NOMBRE DE DEMANDES D'ASILE EN 2010 DANS LES PAYS EUROPEENS³³¹



La problématique de l'asile a ainsi joué un rôle important dans les politiques intérieures de l'Allemagne et de la France. Ils présentent des similitudes concernant la prise en charge de la problématique de l'asile à travers l'histoire, les traditions juridico-administratives et l'attitude politique prédominant dans ce domaine qui sont plus amplement développées dans la suite du texte. Si leur existence assure une certaine comparabilité, le but de la présente enquête sera d'aller au-delà de ces similitudes constatées de prime abord.

3.5.4. DIFFICULTES DE LA COMPARAISON BINATIONALE

Après avoir évoqué les diverses vertus de la comparaison binationale, il s'agira dès lors d'attirer l'attention du lecteur sur les difficultés que l'on peut rencontrer dans la mise en place d'une recherche comparative et qualitative. En référence aux écrits de Claude Lévi-Strauss, M. Lallement conçoit la comparaison internationale comme une activité de *bricolage* puisqu'« il est impossible de mettre en pratique une méthode optimale et purement rationnelle qui satisfasse à cette exigence contradictoire qui consiste à 'comparer l'incomparable' (selon l'expression de M. Maurice) »³³². En second lieu, M. Lallement soutient qu'il faut mettre en perspective l'activité de comparaison avec celle de *traduction* dans la mesure où les deux « se heurtent à des difficultés similaires »³³³. M. Lallement a

³³¹ Eurostat, *Votre clé d'accès à la Statistique européenne* [en ligne]. Disponible sur :

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database> (consulté le 13 mars 2012).

³³² Lallement, M. (2005), « Comparer, traduire, bricoler », In : *Politiques sociales. Enjeux méthodologiques et épistémologiques des comparaisons internationales*, Barbier, J.C. & Letablier, M.T. (Eds.), Bruxelles : Peter Lang, p. 172.

³³³ *Ibid.*, p. 171.

certainement raison de prôner une modestie de la recherche comparative et de relativiser les exigences de scientificité pour cette démarche qui semble plus exposée aux risques d'imprécisions et plus souvent contrainte à l'improvisation que d'autres. Il faut néanmoins se garder de dévaloriser la méthode comparative au regard de ses éventuelles lacunes en termes de précision et au contraire assumer les difficultés.

Un problème fondamental de la comparaison internationale consiste à mes yeux dans la nécessaire *symétrie* des sources et des données empiriques que le chercheur en extrait. Une source devient difficilement utilisable si son équivalent n'existe pas ou n'est pas accessible au chercheur dans l'autre contexte national. Rappelons-nous cependant que l'objectif d'une recherche comparative réside dans le dépassement des similitudes évidentes assurant la comparabilité des deux objets, passant par la description dense et différenciée du semblable et du dissemblable. Or, le constat d'une différence, et donc d'une *asymétrie* entre les deux contextes, ne donne évidemment pas lieu à une impossibilité d'explorer cet aspect. Prenons un exemple concret du terrain : en Allemagne, il arrive souvent que les demandeurs soient, au moment de l'entretien au BAMF, accompagnés d'un avocat. La présence d'un avocat dans l'entretien a ainsi été évoquée par les agents instructeurs allemand. Il était intéressant de les interroger sur leur vécu de la situation d'entretien en présence d'un avocat, sur leur rapport à ce dernier etc. En France, il n'est cependant pas d'usage qu'un avocat participe à l'entretien – cette situation n'existe pas. De ce fait, il est premièrement impossible de mettre en parallèle l'attitude des agents allemands face aux avocats avec celle des agents français. Deuxièmement, cette différence des pratiques entraîne l'impossibilité de solliciter des avocats français pour obtenir des renseignements sur la manière dont se déroulent les entretiens à l'OFPRA, chose que j'ai pu faire pour le cas allemand. Il ne s'agit donc pas de renoncer à creuser un certain aspect ou d'exploiter une source d'informations pour la simple raison qu'un équivalent exact est introuvable dans l'autre contexte national. Il y a néanmoins des cas de figure où l'exploitation d'une source pour laquelle on ne dispose d'aucune contrepartie devient inutile et illégitime. Il a par exemple été initialement prévu de comparer la documentation sur les pays d'origine et sur la doctrine institutionnelle que les deux administrations mettent à disposition des agents. Or, il s'est avéré qu'un équivalent exact des « lignes directrices sur les pays d'origine »³³⁴ (« *Herkunftsländer Leitsätze* ») n'existe pas à l'OFPRA. La pertinence d'une analyse approfondie des lignes directrices PO était donc compromise par l'absence de tels documents dans le cas français. Ceci n'a cependant pas empêché une comparaison *grosso modo* de la documentation utilisée au sein des deux institutions, ni une consultation de cette source d'information importante que constituent les fameuses lignes directrices du BAMF.

En somme, la symétrie nécessaire des données empiriques ne peut et ne doit évidemment pas être parfaite. Cette exigence s'applique avant tout aux sources empiriques *principales*. Ainsi, un trop grand déséquilibre dans le nombre d'entretiens réalisé auprès des différents types d'acteurs ou une impossibilité unilatérale d'accéder à un certain type de données, mettrait effectivement en péril la comparabilité, ou bien la validité de la comparaison. Je n'ai

³³⁴ J'utiliserai désormais l'expression *lignes directrices (PO)*.

heureusement pas été confrontée à des difficultés de cette ampleur. Hormis des asymétries légères (telles que celles qui viennent d'être citées à titre d'exemple), le matériau empirique recueilli est largement symétrique et équilibré d'un point de vue quantitatif (nombre d'entretiens menés auprès des différentes catégories de professionnels). Les « légères asymétries » sont en effet induites par des différences entre les objets comparés et constituent donc, non pas un préjudice à la comparabilité mais au contraire un résultat de la recherche comparative empirique. Parvenir à dessiner une image en miroir des deux cas observés malgré les contraintes, entraves et péripéties du double terrain, voilà ce que M. Lallement entend par le terme de « bricolage ».

Tournons-nous dès lors vers les défis de la comparaison internationale liés aux problèmes de traduction. La présente enquête de terrain se déroule en effet dans deux contextes linguistiques différents. M. Lallement se réfère aux travaux de Georges Mounin en affirmant que « toute langue contient en elle une part d'intraduisible que nul ne saurait éliminer »³³⁵. Ce constat se vérifie sur mon terrain bilingue qui me confronte à deux terminologies juridiques et deux jargons administratifs particuliers et très difficilement traduisible. Toute traduction de concepts spécifiquement nationaux est nécessairement une approximation. Des explications plus amples sont indispensables pour véritablement rendre compte du sens de ces notions particulières. Les tentatives de traduction fidèle débouchent souvent sur des constructions terminologiques encombrantes qui entravent la fluidité de la lecture. Face à ce problème, une solution pragmatique a été adoptée : le lecteur trouve dans les pages introductives un glossaire des notions aussi essentielles qu'intraduisibles apparaissant dans le discours des enquêtés. Cette traduction donne priorité aux considérations de lisibilité et de maniabilité en faisant des concessions en termes de précision sémantique. En mettant de côté ces aspects pratiques de la rédaction, il faut souligner que les différences sémantiques entre les expressions et notions employées sont extrêmement révélatrice au vu de la problématique de l'enquête. Elles feront bien évidemment objet d'une interprétation attentive lors de l'analyse des données.

Afin de conclure cette interrogation critique sur la mise en œuvre d'une comparaison binationale en sociologie, il faut évoquer la place que le chercheur occupe entre les, au sein des, ou par rapport aux deux contextes nationaux sur lesquels il travaille. Michael Werner et Bénédicte Zimmermann attirent l'attention sur cet aspect : « la comparaison suppose un point de vue extérieur aux objets qui sont comparés. En outre, pour voir juste et limiter les effets d'optique, il faudrait en toute rigueur que le point de vue [de l'observateur] soit idéalement placé à équidistance des objets, de façon à produire une vision symétrique »³³⁶. Comme mentionné précédemment, je dispose, du fait de ma biographie, d'une connaissance solide et d'une expérience « de citoyen » des deux pays. Ce propos est toutefois à nuancer concernant deux domaines particuliers : en raison de mon engagement bénévole auprès d'une structure de soutien aux demandeurs et d'un travail de recherche préalable sur les

³³⁵ Lallement, M. (2005), *op. cit.*, p. 173.

³³⁶ Werner, M. & Zimmermann, B. (2003), « Penser l'histoire croisée : entre empirie et réflexivité », *Anales. Histoire, sciences sociales*, 58/1, p. 11.

réfugiés statutaires en France, j'avais une avance en termes d'informations sur la procédure de demande d'asile française par rapport à celle allemande. De manière similaire, le fait d'avoir été socialisée au sein du système d'enseignement supérieur français induit une familiarité plus grande avec le monde universitaire français ainsi qu'avec les approches théoriques et pratiques de la sociologie en France. Sans vouloir me prononcer sur l'ampleur effective des différences entre les deux traditions académiques et sociologiques, il est certain que mes connaissances de départ dans ce domaine sont déséquilibrées. En témoigne par exemple la bibliographie de cette thèse dans laquelle les auteurs français sont surreprésentés. Concernant le « penchant » du chercheur pour l'un ou l'autre des deux contextes nationaux qu'il compare, M. Werner et B. Zimmermann avancent que « de toute vraisemblance, un chercheur formé en France qui s'engage dans une recherche franco-allemande, ne pourra traiter de manière symétrique des deux côtés, ne serait-ce qu'en raison des effets induits par la maîtrise des subtilités de la langue et des catégories qu'elle véhicule, plus généralement en raison de sa propre insertion dans la société française »³³⁷. Le cas décrit dans cette citation s'apparente imparfaitement au mien dans la mesure où ma maîtrise des deux langues est quasiment égale, bien que l'allemand, étant ma langue maternelle, me soit tout de même plus familier. Ayant été socialisée dans la société allemande, j'ai cependant, suite à ma « migration », été « insérée » dans la société française. Ma formation de chercheuse en sociologie s'est bel et bien faite en France. Il semble malgré tout que mes expériences de vie à l'intersection des deux pays font que la position d'observateur que j'occupe par rapport à ces derniers me rend apte à une description mesurée, raisonnablement distanciée et objective.

Concluons ce chapitre par une citation de M. Werner et B. Zimmermann choisi pour son caractère illustratif du propos développé ci-dessus et pour son optimisme : « Ceux qui pratiquent la comparaison [...] sont conscients d'une série de difficultés qui, si elles se font sentir dans des situations variées, concernent toutes l'articulation de la méthode et de l'objet. En simplifiant, on dira qu'elles sont dues au fait que, d'un côté, la comparaison est une opération cognitive qui, à la base, fonctionne selon un principe d'opposition binaire entre différences et similitudes, et que, de l'autre, elle s'applique en sciences sociales à des objets empiriques qui sont historiquement situés et constitués de multiples dimensions imbriquées les unes dans les autres. En eux-mêmes, les problèmes d'auto-contrôle et de réajustement permanent de la démarche qui en résultent n'ont rien d'insurmontable. Ils font partie du pain quotidien du comparatiste, et chacun s'en accommode à sa manière »³³⁸.

³³⁷ *Ibid.*, p. 20.

³³⁸ *Ibid.*, p. 10.

DEUXIEME PARTIE :

DISPOSITIFS D'ASILE

4. LE CADRE JURIDICO-POLITIQUE

4.1. DROIT ET POLITIQUE D'ASILE NATIONALE

4.1.1. DROIT D'ASILE FRANÇAIS

En France, le droit d'asile est inscrit dans le livre VII du *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* (CESEDA)³³⁹. Le livre VII dudit code résulte de la loi du 10 décembre 2003. Entré en vigueur le 1^{er} mars 2005, le CESEDA comprend la transposition de beaucoup de règlements et directives européennes promulguées durant la dernière décennie, y compris de la directive qualification. L'État français a donc anticipé la transposition de la directive qui n'était, en effet, ni entrée en vigueur ni même adoptée le 10 décembre 2003. Le CESEDA a subi une nouvelle modification par la loi du 20 novembre 2007.

Si l'on distinguait autrefois l'asile constitutionnel de l'asile territorial, la loi française prévoit aujourd'hui trois types de statuts. Il y a d'abord deux formes d'asile menant à l'attribution du statut de réfugié (tous les deux contenus dans l'article L711-1, CESEDA) : l' « asile constitutionnel », qui ne trouve cependant quasiment jamais application, et l' « asile conventionnel » selon la Convention de Genève. Les deux donnent droit à une carte de résident renouvelable de plein droit avec une durée de validité de dix ans. La délivrance de la carte de résident n'est pas assujettie, comme le sont tous les autres titres de séjour, aux exigences en termes de connaissances linguistiques et culturelles. Les réfugiés statutaires bénéficient désormais à peu de choses près des mêmes droits que les étrangers ressortissant d'autres États membres de l'UE. Par rapport au citoyen français, ils sont notamment privés de certains droits politiques (notamment le droit de vote).

Le troisième type de statut, la protection subsidiaire (L712-1, aliéna a, b, c, CESEDA), découle de la Convention européenne des droits de l'homme et de la directive qualification. Ce statut vise la protection internationale de personnes ayant quitté leur pays pour des raisons qui ne rentrent pas dans la définition du réfugié « politique », mais qui laissent malgré tout présumer que la personne est exposée à des risques graves pour sa vie ou son intégrité physique en cas de retour. Elle est conçue comme une protection à durée limitée, ce pourquoi les bénéficiaires de la PS n'obtiennent qu'une carte de séjour temporaire d'une durée de validité d'un an renouvelable. Comme il est précisé dans l'article L712-3 du CESEDA, « le renouvellement peut être refusé à chaque échéance lorsque les circonstances ayant justifié l'octroi de la protection ont cessé d'exister ou ont connu un changement suffisamment profond pour que celle-ci ne soit plus requise ». Or, cette disposition n'est

³³⁹ Dans ce résumé des traits principaux du droit d'asile français, je m'appuie notamment sur l'ouvrage : Le Pors, A. (2005), *Le droit d'asile*, Paris : PUF ; ainsi que sur le site internet : Legifrance, *Le service public de la diffusion du droit* [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.legifrance.gouv.fr/>>.

pratiquement jamais appliquée et la quasi-totalité des titres est automatiquement renouvelée d'année en année.

Le statut de réfugié français est un statut de séjour convoité pour sa stabilité et l'étendue des droits qu'il confère. En revanche, son attribution est rare et soumise à un examen pointilleux de la demande d'asile. La procédure qui mène à l'obtention de la protection subsidiaire est la même. En effet, une demande d'asile implique automatiquement la demande des deux statuts de protection différents qui sont tous les deux octroyés par l'OFPRA. Ce dernier décide si le demandeur a besoin d'une protection internationale, et si oui, lequel des deux statuts correspond à sa situation. Si sa situation est jugée ne pas correspondre aux dispositions juridiques, la demande est rejetée.

La législation française en matière d'asile comprend un certain nombre de dispositions particulières quant à la prise en charge des familles et des mineurs isolés demandant l'asile. De manière générale, chaque demandeur d'asile présente un dossier de demande pour lui seul et sera reçu individuellement pour l'entretien à l'OFPRA. Les demandes d'enfants mineurs accompagnant leur(s) parent(s) ne sont cependant pas traitées de manière séparée mais obtiennent la même décision que leur(s) parent(s). Dans l'objectif de permettre au réfugié de mener une vie familiale normale, le statut de réfugié peut être attribué à des membres de sa famille (enfants mineurs et conjoints) n'ayant pas de craintes personnelles. Une telle extension du statut de réfugié à des parents proches se fait donc sur le fondement du principe de l'unité de famille. Pour le traitement de la demande d'asile d'un mineur isolé (une personne de moins de 18 ans venue en France sans être accompagnée d'un représentant légal), un administrateur *ad hoc* est désigné par le Procureur de la République. Le mineur isolé sera donc placé sous la tutelle de cet administrateur qui l'assistera dans les différentes démarches administratives durant sa procédure de demande d'asile.

4.1.2. DROIT D'ASILE ALLEMAND

En Allemagne, le droit des étrangers et de l'asile a entièrement été réformé par le paquet législatif communément appelé « loi sur l'immigration » (« *Zuwanderungsgesetz* ») qui remplace l'ancienne « loi sur les étrangers » (« *Ausländergesetz* ») depuis le 1^{er} janvier 2005³⁴⁰. Cette nouvelle loi ne comprend pas une transposition systématique des directives européennes concernant les politiques d'immigration, bien que certains délais de transposition aient déjà été dépassés ou presque. La transposition se fera ultérieurement à l'entrée en vigueur de la « loi sur l'immigration » et donc avec quelque retard par rapport aux délais imposés. Elle englobe différents volets dont deux qui concernent plus spécifiquement le droit d'asile : la « loi sur les procédures de demande d'asile » (« *Asylverfahrensgesetz* ») et la « loi sur les prestations assurées aux demandeurs d'asile »

³⁴⁰ Dans ce résumé des traits principaux du droit d'asile allemand, je m'appuie notamment sur : Hailbronner, K. (2008), *Asyl- und Ausländerrecht*, Stuttgart : W. Kohlhammer / Heinhold, H. (2007), *Recht für Flüchtlinge*, Karlsruhe : Von Loeper Literaturverlag / Marx, R. (1981), « Grundstruktur der Asylentscheidung », *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 1 : pp. 42-46 ; ainsi que sur le site internet : Juris, *Das Rechtsportal* [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.juris.de/jportal/index.jsp>>.

(« *Asylbewerberleistungsgesetz* »). Un autre volet important, la « loi sur le séjour » (« *Aufenthaltsgesetz* »), réduit au nombre de deux les titres de séjours délivrés par le BAMF³⁴¹ ; il s'agit d'un droit au séjour à durée limitée (« *Aufenthaltserlaubnis* ») et d'un droit au séjour à durée illimitée (« *Niederlassungserlaubnis* »). La transposition exhaustive des directives se fera donc ultérieurement à l'entrée en vigueur de la loi sur l'immigration, notamment par la « loi de transposition de directives » (« *Richtlinienumsetzungsgesetz* ») du 19 août 2007.

Tout comme pour le cas français, la transposition des directives a entraîné des modifications d'une envergure limitée dans le droit d'asile allemand. Bon nombre de concepts et notions présentes dans les directives européennes, étaient déjà inclus dans les textes avant la transposition. La notion de pays tiers et de pays d'origine « sûr » ont trouvé leur entrée dans la législation allemande lors du « compromis de l'asile » (« *Asylkompromiss* ») de 1992, tout comme la procédure d'asile à la frontière et d'autres dispositions. Les plus importantes modifications induites par la législation européenne concernent donc les critères pour la détermination du statut de réfugié et de la protection subsidiaire. Comparativement au cas français, cette dernière apparaît comme plus compliquée en Allemagne dans la mesure où le droit allemand distingue trois au lieu de deux issues positives de la demande d'asile. Chacune d'entre elles relève d'un fondement juridique différent.

Premièrement, un demandeur peut être reconnu comme ayant droit à l'asile (« *Anerkennung als Asylberechtigter* ») au titre de l'article 16a Abs. 1 de la « loi fondamentale » (« *Grundgesetz* »). Sont concernées par cette première forme de reconnaissance, les personnes en mesure de prouver une persécution politique individuelle par l'État ou des acteurs quasi étatiques. En plus, seuls ceux n'ayant pas transité par un pays tiers « sûr » et étant, par conséquent, arrivés en avion peuvent prétendre à cette forme de reconnaissance. Un demandeur peut deuxièmement se voir reconnaître comme réfugié (« *Anerkennung als Flüchtling* ») au titre du § 60 Abs.1 de la loi sur le séjour (« *Aufenthaltsgesetz* »), qui s'inspire directement du texte de la Convention de Genève. Le législateur semble vouloir clairement distinguer cette forme de reconnaissance de la « véritable » reconnaissance au titre de la loi fondamentale. Paradoxalement, la loi de 2005 égalise très largement les droits auxquels les deux statuts donnent accès. La distinction entre eux se situe donc au niveau des faits ayant mené à la reconnaissance, et non au niveau des conséquences juridiques de l'obtention du statut. La troisième possibilité est définie négativement, comme « interdiction d'expulsion » (« *Verbot der Abschiebung* » ou « *Feststellung eines Abschiebehindernisses* »). Elle découle des textes de la CEDH et se trouve définie par l'alinéa 2, 3, 5 et 7 du § 60 de la loi sur le séjour. C'est cette troisième forme de reconnaissance que le législateur considère comme la transposition de la protection subsidiaire, bien que ce dernier terme soit rarement utilisé en Allemagne. Conformément au concept de la protection subsidiaire, son but est de protéger, « indépendamment du

³⁴¹ En dehors du visa et de droits au séjour très provisoires accordés, par exemple, pour la durée de la procédure de demande.

caractère politique des mesures, de tout traitement inhumain, dégradant et cruel »³⁴². Une différence importante s'observe par rapport à la conception française de la protection subsidiaire : en Allemagne, la PS peut être accordée pour des raisons médicales. Les directives européennes prévoient qu'une personne ne peut être renvoyée dans son pays d'origine si elle est atteinte d'une pathologie physique ou psychologique qui ne peut être soignée dans son pays d'origine. L'État membre est dans ces cas obligé d'accorder un titre de séjour temporaire pour la durée nécessaire au traitement de la pathologie. En France, il existe un titre de séjour particulier accordé pour « raisons médicales », dont l'attribution ne relève cependant pas de la compétence de l'OFPRA mais de celle des préfectures. La reconnaissance à titre médical n'est donc pas considérée comme rentrant dans le cadre juridique de la protection subsidiaire, comme c'est le cas en Allemagne.

Le statut de la protection subsidiaire allemande qui résultant de la constatation d'un obstacle à l'expulsion, est moins favorable que celui découlant des deux autres formes de reconnaissance :

- Les chances d'obtenir un droit au séjour à durée illimitée sont moindres.
- La naturalisation est moins accessible.
- Le regroupement familial (« *Familiennachzug* ») est plus difficile.
- L'accès au marché du travail est limité par la préférence nationale (« *Vorrangprüfung* » ; les citoyens allemands sont prioritaires pour l'obtention d'un emploi vacant).

Malgré ces disparités importantes vis-à-vis des droits auxquels les différentes formes de reconnaissance donnent accès, une similarité existe : chacune d'entre elles mène à l'obtention d'un titre de séjour d'une durée maximale de trois ans (« *Aufenthaltserlaubnis* »). Au plus tard au terme de ces trois ans, une procédure de révision de la situation du réfugié est engagée. Une telle procédure de « vérification de révocation » effectuée systématiquement (« *Regelwiderruf* » ; « *Widerrufprüfverfahren* ») n'existe ni en France ni dans aucun autre pays européen, en dépit de la mention d'une telle possibilité dans la directive qualification. Ainsi, aucune des différentes formes de reconnaissance ne garantit d'emblée un droit au séjour à durée indéterminée. La révocation est cependant très rare. En cas de non-révocation du statut attribué, les bénéficiaires des deux premières formes de reconnaissance obtiennent assez facilement une autorisation à l'installation définitive qui ne peut être révoquée que dans des cas très exceptionnels. Hormis les trois formes de reconnaissance, le droit allemand prévoit également deux formes différentes de rejet. Une demande d'asile peut être rejetée comme « infondée » (« *als unbegründet abgelehnt* ») ou comme « manifestement infondée » (« *als offensichtlich unbegründet abgelehnt* »). La seconde forme de rejet entraîne notamment des possibilités de recours moins favorables : le délai pour introduire le recours est d'une semaine au lieu de deux quand la demande a été rejetée comme manifestement infondée. Cette forme de rejet

³⁴² BAMF (2005): *Neuerungen im Asylverfahren durch das Zuwanderungsgesetz*, Nürnberg, p. 8/9, traduction par l'auteure.

constitue en effet une sanction pour l'introduction d'une demande d'asile apparaissant comme tellement infondée qu'elle frôle la fraude.

Tout comme la loi française, la loi allemande reflète la préoccupation pour la préservation de l'unité familiale qui est ancrée dans la législation européenne. Les autorités allemandes considèrent tout mineur de moins de 16 ans, dépourvu de titre de séjour en Allemagne, comme relevant automatiquement de la demande d'asile formulée par (l'un de) ses parents. Il sera généralement affecté par la même décision que ses / son parent(s). Le droit allemand prévoit également une possibilité pour l'époux / l'épouse ou les enfants mineurs non mariés d'un demandeur d'obtenir l'asile politique au titre de la persécution subie par leur époux / épouse / mère / père. Or, on opère une distinction entre l'« asile familial » (« *Familienasyl* ») et la « protection familiale contre l'expulsion » (« *Familienabschiebeschutz* »). Le premier s'applique quand la personne persécutée s'est vu reconnaître le droit à l'asile sur la base de la loi fondamentale. Dans ce cas, la même forme de reconnaissance est attribuée (sur demande) aux époux et enfants du réfugié. La seconde s'applique en cas de reconnaissance des qualités de réfugié sur la base de la Convention de Genève. Sur demande, les époux et enfants obtiendront dès lors cette même forme de reconnaissance.

De manière similaire au cas français, une prise en charge particulière est prévue pour les mineurs isolés (« *unbegleitete Minderjährige* »). La législation allemande distingue les mineurs de moins de 16 ans de ceux ayant entre 16 et 18 ans. Cette distinction n'existe pas dans la loi française, mais se retrouve dans la directive procédures qui permet aux États membres de considérer les mineurs entre 16 et 18 ans comme « aptes à la procédure de demande d'asile ». Les mineurs isolés de moins de 16 ans sont systématiquement orientés vers l'« office pour la jeunesse » (« *Jugendamt* ») du *Land* concerné. On leur octroie un tuteur (« *Vormund* ») qui les accompagnera tout au long de leur procédure. Les mineurs ayant entre 16 et 18 ans sont en revanche considérés comme aptes à la procédure. Bien que la loi allemande pour la protection des mineurs (« *Jugendschutzgesetz* ») prévoie une mise sous tutelle et un hébergement dans des structures spécialisées pour les mineurs isolés, certains *Länder* ne s'y conforment pas entièrement et traitent moins favorablement les mineurs de plus de 16 ans.

4.2. DROIT ET POLITIQUE D'ASILE EUROPEEN³⁴³

4.2.1. LES DEBUTS DE LA COMMUNAUTARISATION DE L'ASILE

La nécessité d'une coopération européenne dans le domaine de l'immigration et de l'asile apparaît de plus en plus nettement depuis la mise en œuvre des accords de Schengen

³⁴³ Dans ce résumé des traits principaux du droit d'asile européen, je m'appuie entre autres sur : Guiraudon, V. (2010), « Les effets de l'européanisation des politiques d'immigration et d'asile », *Politiques européennes*, 31 : pp. 7-32 / Pors, A. (2005), *op. cit.* / Hatton, T. (2005), « European asylum policy », *National Institute Economic Review*, 194 : pp. 106-119 ; ainsi que sur le site internet : Eur-Lex, *L'accès au droit de l'Union européenne* [en ligne]. Disponible sur : <<http://eur-lex.europa.eu/fr/index.htm>>.

donnant naissance à un espace de libre circulation. En effet, l'abolition des contrôles frontaliers intra-européens engendre non seulement de nouvelles libertés pour les citoyens de l'UE, mais également pour les étrangers séjournant régulièrement ou irrégulièrement sur le territoire européen. Suite à une prise de conscience progressive de cette nouvelle situation, les États membres de l'UE commencent à mettre en place de nouvelles mesures de contrôle ciblées sur les ressortissants d'États tiers. Dans le domaine des politiques d'asile, la Convention de Dublin qui entre en vigueur en 1997 présente probablement la mesure la plus significative, faisant avancer le processus de création d'un dispositif d'asile européen. Son objectif principal était d'empêcher le « shopping de l'asile » (le fait qu'un même réfugié dépose successivement plusieurs demandes d'asile dans différents pays européens), en instaurant un mécanisme permettant de déterminer l'État membre responsable pour le traitement d'une demande d'asile. En 2003, la Convention de Dublin est complétée par le règlement européen Dublin II³⁴⁴ dont la principale nouveauté est l'instauration du dispositif Eurodac. Il s'agit d'une base de données biométriques comprenant les empreintes digitales. Y est saisie toute personne sollicitant l'asile dans un État membre de l'UE. Le système Eurodac permet dès lors de vérifier si un demandeur donné a déjà déposé une demande d'asile dans un autre État membre, ainsi que de déterminer l'État membre responsable du traitement de sa demande d'asile.

L'histoire du droit d'asile européen *commun* est cependant plus ancienne. Elle a commencé avec la ratification du traité d'Amsterdam en 1997. En vue de créer un « espace de liberté, de sécurité et de droit », ce traité fait basculer le domaine politique de la « libre circulation » du troisième vers le premier pilier supranational, suite à quoi les questions d'immigration et d'asile ne sont désormais plus traitées de manière intergouvernementale mais de manière communautaire. Cette communautarisation équivaut à un transfert de pouvoir des États membres souverains vers les institutions de l'UE dans le domaine politique précité. L'objectif de l'harmonisation des politiques européennes en matière de circulation des personnes, d'immigration, d'asile et d'attribution de visas est désormais formulé de façon plus affirmée. Lors du Conseil européen de Tampere en 1999, les dirigeants des États membres de l'UE ont dessiné un programme visant la construction d'un système d'asile européen. Dans les années qui suivent, l'UE a effectivement procédé à l'élaboration d'un ensemble de directives destinées à donner davantage de cohérence à la politique d'asile des pays européens, voire à faire fusionner les divers dispositifs d'asile nationaux dans un seul dispositif européen. Entre 2001 et 2005, quatre directives sont adoptées par le Conseil de l'UE :

- 2001 : directive « protection temporaire »³⁴⁵,
- 2003 : directive « conditions d'accueil »³⁴⁶,

³⁴⁴ Règlement du Conseil CE n° 343/2003, 18 février 2003, *Journal officiel*, L50, 25/08/2003.

³⁴⁵ Directive du Conseil 2001/55/CE, 20 juillet 2001, *Journal officiel*, L212, 07/08/2001 (« Directive relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil »).

³⁴⁶ Directive du Conseil 2003/9/CE, 27 janvier 2003, *Journal officiel*, L31, 06/02/2003 (« Directive relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres »).

- 2004 : directive « qualification »³⁴⁷,
- 2005 : directive « procédures »³⁴⁸.

Conjointement avec le règlement Dublin II, ces quatre directives forment un ensemble de textes juridiques apportant des modifications notables au dispositif d’asile international tel qu’il existait auparavant. Celui-ci était en effet exclusivement fondé sur la Convention de Genève que la législation européenne vient désormais préciser, redéfinir, compléter et adapter au regard des évolutions géopolitiques et socioculturelles globales. Il s’agira dès lors de mettre en lumière les principales nouveautés introduites par les directives susmentionnées, notamment la directive qualification et la directive procédures qui contiennent les aspects les plus importants pour ce travail.

4.2.2. LA DIRECTIVE QUALIFICATION

En premier lieu, il faut mentionner la formalisation d’un statut complémentaire au statut de réfugié politique classique, celui de la « protection subsidiaire ». L’attribution d’un tel statut subsidiaire se pratiquait déjà auparavant dans certains États membres. La directive qualification fixe désormais les « normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers » pour pouvoir prétendre à la protection internationale, qu’elle prenne la forme du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire. Cette dernière s’applique aux personnes qui ne remplissent pas les conditions nécessaires à l’acquisition du statut de réfugié, mais qui risquent néanmoins de subir des « atteintes graves » à leur vie ou leur personne en cas de retour dans leur pays d’origine. Par « atteintes graves », la directive comprend notamment la peine de mort et des traitements inhumains ou dégradants. De telles atteintes peuvent par exemple être entraînées par une situation de violence aveugle ou un conflit armé local ou international. La directive précise que les menaces doivent s’adresser *individuellement* contre la personne civile. Considérant que ces personnes ont, au moins pour un certain temps, besoin de la protection internationale, l’accord d’une protection temporaire (subsidiaire) est prévu pour une durée qui s’adapte en fonction de la perpétuité des menaces ou dangers dans le pays d’origine.

Deuxièmement, les législateurs européens se sont efforcés de préciser la notion de *crainte* (« ...craignant avec raison... ») et celle de *persécution* (« ...d’être persécutée... ») figurant dans le texte de la Convention de Genève. La définition de ces deux notions fondamentales reste plutôt vague dans la Convention de Genève. Elles faisaient l’objet d’interprétations très disparates et souvent de plus en plus étroites. Par extension, les querelles sur la définition de ces notions mettaient à jour d’autres questions essentielles : le caractère individuel ou

³⁴⁷ Directive du Conseil 2004/83/CE, 29 avril 2004, *Journal officiel*, L304, 30/09/2004 (« Directive concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d’autres raisons, ont besoin d’une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts »).

³⁴⁸ Directive du Conseil 2005/85/CE, 1^{er} décembre 2005, *Journal officiel*, L326, 13/12/2005 (« Directive relative à des normes minimales concernant la procédure d’octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres »).

collectif de la persécution, la signification de la notion de « groupe social », les acteurs dont émanent les actes de persécution etc. La directive qualification règle une querelle ancienne concernant la notion de « groupe social », en affirmant qu'il peut s'appliquer à un groupe « genré ». Elle énonce que les femmes peuvent subir des persécutions spécifiques en raison de leur appartenance au groupe social des femmes (exemples : mariage forcé, excision...). En outre, les homosexuels sont également inclus dans la définition du groupe social.

La même directive apporte de nouveaux éléments concernant la question des acteurs de persécution. Bien que le texte de la Convention de Genève ne le stipule pas, une conception de la persécution comme émanant d'acteurs étatiques ou gouvernementaux s'est imposée au fil des jurisprudences. Les conflits contemporains mettent cependant en jeu une variété d'acteurs au-delà de ceux directement associés au pouvoir institutionnalisé. Suite aux précisions de la directive, la persécution par des acteurs autres qu'étatiques peut désormais donner droit au statut de réfugié, à condition que l'État d'origine ne soit pas en mesure ou pas disposé à assurer la protection de la personne. Sur cette question, l'introduction de la directive qualification signifie donc un élargissement de la définition du réfugié.

L'introduction de la notion d' « asile interne » (« *interne Fluchtalternative* ») représente une autre nouveauté de la directive. Lors de l'instruction de la demande, il faut désormais vérifier s'il existe, dans le pays d'origine du demandeur d'asile, une autre région que celle où ont eu lieu les actes de persécution où ce dernier pourrait trouver refuge et protection. Il peut s'agir soit d'une région sur laquelle les persécuteurs n'ont pas d'emprise, soit d'une région où le réfugié peut bénéficier de la protection de forces militaires ou d'organisations internationales telles que l'UNHCR. Si le pays d'accueil conclut à l'existence d'un tel lieu d'exil alternatif et si on peut raisonnablement estimer que le réfugié puisse rester dans cette partie de son pays d'origine, il est possible de lui refuser la protection internationale³⁴⁹.

Quelques cas exceptionnels sont également pris en compte par la directive de qualification – ainsi la possibilité de devenir « réfugié sur place ». On repère sous ce nom des situations dans lesquelles l'émergence du besoin de protection internationale est ultérieure au départ du pays d'origine. Deux cas sont envisageables. Premièrement, « une crainte fondée d'être persécuté ou un risque réel de subir des atteintes graves peut s'appuyer sur des événements ayant eu lieu depuis le départ du demandeur du pays d'origine »³⁵⁰. Ce dernier a par exemple pu séjourner sur le territoire européen pour des raisons autres que la recherche de protection (séjour touristique, séjour d'études etc.), lorsqu'un événement politique se produit dans son pays d'origine qui rend son retour impossible ou tout du moins très risqué. Dans un second cas, les raisons pour le besoin de protection peuvent être créées par le demandeur lui-même durant son séjour sur le territoire européen, notamment quand un demandeur se livre à des activités politiques en rapport avec son pays d'origine. Au cas où il ait déjà formulé une première demande ayant été rejetée, de telles activités peuvent constituer des « nouveaux éléments » justifiant l'introduction d'une demande de réexamen. Cependant, les États membres se protègent contre un abus de cette possibilité juridique en

³⁴⁹ Cette disposition n'est quasiment jamais appliquée par la France, plus souvent par l'Allemagne.

³⁵⁰ Directive du Conseil 2004/83/CE, 29 avril 2004, *Journal officiel*, L304, 30/09/2004.

affirmant qu'il doit être « établi que les activités sur lesquelles cette demande se fonde constituent l'expression et la prolongation de convictions ou d'orientations affichées dans le pays d'origine »³⁵¹. La reconnaissance du statut est donc généralement refusée quand « le risque de persécutions est fondé sur des circonstances que le demandeur a créées de son propre fait depuis son départ du pays d'origine »³⁵².

Un dernier aspect de la directive qualification mérite d'être mentionné. Il existe différentes possibilités pour un réfugié de perdre un statut qui lui a été octroyé par une autorité gouvernementale, administrative ou juridique. La « cessation » (« *Erlöschen* ») du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire est généralement la conséquence d'un acte délibéré du réfugié. Elle peut par exemple être provoquée par le retour volontaire au pays d'origine mais aussi par un simple renoncement au statut de protection ou par l'obtention de la nationalité du pays d'accueil qui rend ce dernier obsolète. Une cessation de statut peut également intervenir si les raisons et circonstances pour lesquelles le statut a initialement été attribué cessent d'exister. Le cas de figure de la révocation, de la fin du statut de réfugié ou du refus de le renouveler (« *Aberkennung, Beendigung oder Ablehnung der Verlängerung der Flüchtlingseigenschaft* ») concerne les demandes introduites après l'entrée en vigueur de la directive qualification. Pour qu'une révocation soit possible, il faut que « l'État membre qui a octroyé le statut de réfugié apporte la preuve, au cas par cas, de ce que la personne concernée a cessé d'être ou n'a jamais été un réfugié »³⁵³. Selon la directive, les États membres peuvent révoquer tout statut qui a été attribué par erreur ou sur la base de comportements frauduleux de la part du demandeur, tout statut dont le porteur constitue une menace pour la sécurité et l'ordre public du pays d'accueil et tout statut dont le porteur ne peut plus, en raison d'un changement de la situation au pays d'origine, prétendre au statut de réfugié ou à la protection subsidiaire. Il est également possible qu'un État membre révoque le statut de réfugié mais attribue, en revanche, la protection subsidiaire.

4.2.3. LA DIRECTIVE PROCEDURES

La directive procédures formalise un certain nombre de pratiques qui étaient déjà à l'œuvre dans des pays membres avant son introduction en 2005. Ainsi, elle mentionne la possibilité de traiter dans des procédures accélérées ou prioritaires certaines demandes pour les raisons suivantes :

- Demandes jugées douteuses en raison des déclarations non pertinentes, incohérentes ou mensongères du demandeur ;
- Demandes jugées « manifestement infondées » en raison de la provenance du demandeur d'un pays tiers « sûr » ;
- Comportement rétif, non coopératif ou frauduleux du demandeur (présentation de faux papiers d'identité, destruction de papiers d'identité, déclarations incorrectes,

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² *Ibid.*

³⁵³ *Ibid.*

refus de communication sous prétexte de ne pas comprendre les langues proposées, refus de la prise d'empreintes...);

- Perception du demandeur comme présentant un danger pour la sécurité et l'ordre public du pays d'accueil.

La notion de « pays tiers sûr » permettant de qualifier certaines demandes comme « manifestement infondées » joue en effet un rôle important et en même temps problématique dans la nouvelle législation européenne. Si les critères pour considérer un pays tiers comme sûr sont esquissés dans la directive, il n'en reste pas moins que les États membres ne sont pas parvenus à s'accorder sur une liste commune des pays tiers « sûrs » et ont établi des listes nationales qui présentent d'importantes disparités. Néanmoins, l'idée fondamentale de l'introduction du concept de pays tiers « sûr » est partagée par tous les États membres : créer un critère objectif pour considérer comme manifestement infondées certaines demandes et ainsi justifier un examen plus rapide et moins approfondi de celles-ci.

Le maintien des réfugiés dans des zones de transit aux frontières aériennes ou, plus rarement maritimes ou terrestres durant une première évaluation du bien-fondé de leur demande était déjà pratiqué dans de nombreux États membres. La directive procédures consigne la légitimité de cette pratique. Les États membres ont donc le droit de mettre en place une « procédure à la frontière » durant laquelle le demandeur n'est pas admis à entrer sur le territoire de l'État d'accueil (la directive prévoit une durée de rétention maximale de quatre semaines). Légalement, il ne s'agit pas ici de *détention* mais bien de *rétention* puisque le réfugié est libre de quitter le territoire national par le chemin par lequel il est venu. Des voies de recours contre les différents types de décisions qui peuvent être prises à l'égard des demandeurs sont fixées dans la procédure. Or elle ne prévoit pas d'effet suspensif systématique de l'introduction d'un recours par un demandeur. La directive laisse donc le choix aux États membres de garantir ou non un droit au séjour jusqu'à l'aboutissement de la procédure de recours.

4.2.4. APRES LA TRANSPOSITION A L'ECHELON NATIONAL

L'analyse comparative du droit d'asile allemand et français fait apparaître de nombreuses similitudes et points communs entre les deux lois nationales. Si cette observation était déjà pertinente avant la transposition des directives européennes, elle l'est encore plus après. Une harmonisation, notamment dans l'interprétation du texte de la Convention de Genève, a effectivement été atteinte par la transposition des directives susmentionnées. Or, malgré les similitudes incontestables, un certain nombre de différences et donc de particularités nationales persistent. Notons que ces particularités ne relèvent pas d'inadéquations avec les directives européennes. Ces dernières laissent en effet aux États membres une marge de liberté dans la transposition, qui rend possible la persistance d'écarts législatifs relativement significatifs entre les lois nationales.

Ainsi, j'ai relevé un certain nombre de différences plus ou moins profondes entre le droit allemand et français. Il n'y a par exemple pas d'équivalent français pour le

« *Widerrufsprüfverfahren* » allemand³⁵⁴. En somme, le statut de réfugié français offre une grande stabilité et une protection durable contre le retour forcé dans le pays d'origine, ce qui vaut cependant moins pour la PS. Face à cela, les différents statuts allemands impliquent tous une dimension précaire dans la mesure où ils sont systématiquement soumis à la procédure de révocation.

La multiplicité des issues possibles de la procédure prévue par le droit allemand représente une seconde différence importante avec la loi française qui ne prévoit que trois issues possibles. Cela ne complique pas seulement le travail des décideurs au sein du BAMF et dans les tribunaux administratifs, mais opacifie également la procédure pour ceux qui la parcourent. On peut se demander pour quelle raison l'État allemand maintient la subdivision en trois formes de reconnaissance différentes, tandis que les deux premières ont été rendu quasiment équivalentes en termes de droits offerts. La différence entre les deux consiste en effet dans leur fondement juridique : l'une est directement enracinée dans la loi fondamentale allemande tandis que l'autre découle de la Convention de Genève.

La démultiplication des issues possibles de la procédure de demande d'asile induit également une plus grande complexité des procédures de recours. En Allemagne, il arrive qu'un réfugié introduise un recours contre une décision positive afin d'améliorer le statut obtenu (« *Klage zur Statusverbesserung* »). Cela vaut notamment pour les personnes ayant obtenu la PS désireux accéder à la reconnaissance comme réfugié ou comme ayant droit à l'asile, statuts impliquant des droits plus favorable que la PS. L'introduction d'un recours contre l'obtention de la PS semble compréhensible dans la mesure où il existe un véritable écart entre les droits attachés aux différents statuts. En France, il peut également arriver qu'une personne fasse appel contre la décision d'attribution de la PS. Notons par ailleurs qu'un recours contre une décision favorable implique toujours le risque que le tribunal annule la décision de l'institution, non pas pour attribuer un statut plus favorable, mais pour la transformer en rejet.

Une troisième différence importante concerne l'envergure juridique de la PS. Comme il a déjà été constaté, la législation française exclut de la PS, et donc de la compétence de l'OFPRA, toute régularisation pour raison médicale. Cette forme de régularisation mène à l'attribution d'une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale ». En Allemagne, souffrir de problèmes de santé graves qui ne peuvent être traités au pays d'origine est considéré comme une raison humanitaire pour laquelle la protection contre l'expulsion peut être attribuée. Ainsi, le critère médical est inclus dans la portée de la protection subsidiaire et tombe dans le champ de compétences du BAMF.

Une dernière différence méritant d'être mentionnée est celle entre l'interprétation et l'application des notions de pays d'origine « sûr » et de pays tiers « sûr ». Puisque ces notions sont étroitement liées à la problématique des procédures spéciales (prioritaires, accélérées...), une analyse approfondie concernant ces questions sera proposée dans le chapitre suivant, relatif aux procédures de demande d'asile nationales.

³⁵⁴ Le retrait effectif du statut reste malgré tout relativement rare en Allemagne [voir : chapitre 3.2.3].

4.3. LA PROCEDURE DE DEMANDE D'ASILE

4.3.1. LA PROCEDURE EN FRANCE

La procédure de demande d'asile en première instance se déroule en deux temps. À son arrivée, le réfugié doit manifester son intention de demander l'asile auprès d'un représentant des autorités françaises. Le fait de se déclarer réfugié en quête de protection internationale le dispense de l'obligation d'entrer sur le territoire français avec des documents de voyage valides. Le réfugié bénéficie donc immédiatement de l'interdiction du « refoulement » qui constitue l'un des principes fondamentaux de la Convention de Genève : il ne peut être renvoyé dans son pays d'origine sans que sa demande d'asile soit entendue et considérée par les autorités françaises. Le demandeur d'asile sera dès lors orienté vers la préfecture du département où il se trouve. Il y est donc reçu par un agent de guichet qui procède en premier lieu au saisissement de ses coordonnées personnelles et l'interroge ensuite sur les moyens de transport et le trajet de voyage emprunté pour rejoindre le territoire français. L'agent préfectoral effectuera également une vérification des données biométriques du demandeur d'asile à la borne Eurodac. Sur la base des informations obtenues lors de ce premier entretien, l'agent préfectoral décide de la procédure dans laquelle le demandeur sera admis. Les possibilités sont au nombre de trois :

- Si le demandeur d'asile est arrivé directement sur le territoire français, qu'il n'est pas issu d'un pays d'origine « sûr » et qu'il n'a pas transité par un pays tiers « sûr », il sera admis en procédure « normale » de demande d'asile.
- Si l'agent préfectoral peut prouver (grâce à aux déclarations orales du demandeur ou une correspondance relevée par la borne Eurodac) que le demandeur a déjà été enregistré dans un autre pays européen, il acheminera le demandeur dans une procédure de réadmission ayant pour but de le renvoyer vers l'État membre où il a séjourné avant et qui est consécutivement (selon la Convention de Dublin) responsable pour le traitement de sa demande d'asile.
- Si le demandeur est issu d'un pays d'origine figurant sur la liste des pays d'origine « sûr », s'il est considéré comme une menace grave à l'ordre public ou si sa demande est jugée comme dilatoire, frauduleuse ou abusive, elle sera enregistrée dans une procédure dite « prioritaire » impliquant un traitement plus expéditif.

Dans le second cas, la préfecture prend contact avec l'État membre responsable pour le traitement de la demande et organise la réadmission du demandeur vers cet État. Dans de rares cas, et pour diverses raisons, l'État français peut décider finalement de prendre en charge la demande du réfugié et l'orienter vers l'une des deux autres procédures. Dans le premier cas, l'agent préfectoral remet au demandeur un dossier de demande d'asile ainsi qu'une « autorisation provisoire de séjour » (APS). Le demandeur dispose désormais de 21 jours pour remplir le dossier de demande, rédiger un récit qui établit les raisons de sa demande d'asile (le tout en français), d'y joindre les originaux de ses pièces d'identité ainsi que d'autres documents à l'appui de son récit et d'envoyer le dossier complet à l'OFPRA

avec accusé de réception. Les demandeurs en « procédure prioritaire » doivent remettre leur dossier de demande directement à la préfecture qui se charge de le transférer à l'OFPRA. Par ailleurs, ils ne bénéficient que d'une tolérance et non d'une admission au séjour et leur recours contre une décision négative de l'OFPRA n'est pas suspensif.

Pour les demandeurs en procédure normale commence alors la période d'attente d'une convocation à l'OFPRA (l'OFPRA convoque à l'heure actuelle la quasi-totalité des demandeurs, il est extrêmement rare qu'une décision soit prise sans convocation préalable). Seulement une partie des demandeurs obtiennent une place en CADA³⁵⁵ ; les familles ainsi que les femmes et enfants sont prioritaires pour le peu de places disponibles. L'État français n'accorde pas d'autorisation de travail aux réfugiés en cours de procédure. Sera donc versée une « allocation temporaire d'attente » (ATA) aux demandeurs dépourvus d'une place en CADA. Au-delà, ils peuvent solliciter les services des différentes structures caritatives d'alimentation et d'hébergement d'urgence. Médicalement, ils sont couverts par la « couverture médicale universelle » (CMU). Les demandeurs en procédure prioritaire bénéficient d'une moins bonne prise en charge matérielle (pas d'accès au CADA ni de couverture médicale).

Le temps d'attente jusqu'à la réception du courrier de convocation de l'OFPRA peut varier entre deux mois et plus d'un an, sauf pour les dossiers en procédure prioritaire pour lesquelles la convocation est toujours très rapide. Après réception de la convocation par la poste, les demandeurs ne résidant pas à Paris doivent donc organiser et trouver un financement pour leur déplacement à la capitale. L'entretien à l'OFPRA se déroule dans un box fermé dans lequel sont présents le demandeur, l'officier de protection instructeur et, le cas échéant, un interprète. Il peut durer entre 15 minutes et plusieurs heures. Avant l'entretien, le dossier de demande du réfugié est mis à disposition de l'officier de protection (OP). Il est censé en avoir pris connaissance avant la rencontre avec le demandeur. Tout au long de l'entretien, il prend des notes (dactylographiées) à partir desquelles il établira ensuite un compte rendu venant à l'appui de sa décision.

Le demandeur repart de l'OFPRA avec la seule information qu'il recevra prochainement un courrier l'informant de la décision qui aura été prise à son égard. Tout comme pour la lettre de convocation, le temps d'attente jusqu'à réception de la réponse de l'OFPRA peut aller d'un mois jusqu'à plus d'un an. Dans les années autour du pic des demandes en 1989, les délais pouvaient atteindre jusqu'à trois ans. Les « stocks » de dossiers étant désormais écoulés, le délai moyen pour l'instruction d'une demande était de 145 jours en 2010. La lettre de réponse que le demandeur recevra l'informe de l'issue de sa demande ; trois issues sont possibles :

- Soit le demandeur obtient le statut de réfugié qui entraîne la délivrance d'une carte de séjour de 10 ans renouvelable automatiquement. Il bénéficie désormais de la quasi-intégralité des droits sociaux ainsi que du droit de travailler.

³⁵⁵ Centre d'accueil des demandeurs d'asile – structure étatique subvenant aux besoins matériels des demandeurs pendant leur procédure.

- Soit le demandeur est admis au séjour au titre de la protection subsidiaire (PS). Ce statut donne droit à une carte de séjour d'un an renouvelable.
- Soit sa demande d'asile est rejetée. Il dispose désormais d'un délai d'un mois pour introduire un recours contre cette décision devant la CNDA. En cas de confirmation du rejet, une « obligation de quitter le territoire français » (OQTF) est prononcée par la préfecture.

L'enregistrement d'un dossier de recours auprès de la CNDA suspend l'effet de l'OQTF et protège donc contre l'expulsion – sauf pour les dossiers traités en procédure prioritaire. Sans rentrer dans le détail de la procédure de recours, notons que le demandeur sera, après envoi de son dossier de recours, convoqué pour une audience à la CNDA à Paris. Suite à cette audience où le demandeur est généralement défendu par un avocat, la CNDA peut confirmer ou annuler la décision préalable de l'OFPRA (annulations : attribution du statut de réfugié à un demandeur rejeté ou ayant obtenu la PS, attribution de la PS à un demandeur rejeté). Pour les personnes définitivement déboutées de leur demande d'asile, il existe la possibilité de faire réexaminer intégralement leur dossier. À condition que le demandeur dispose de nouveaux éléments venant à l'appui de son dossier initial ou que la situation dans son pays d'origine ait radicalement changé, le demandeur peut demander un « réexamen » de sa demande d'asile auprès de l'OFPRA. Si le réexamen est accepté, il parcourt alors la même procédure qu'à sa première demande³⁵⁶. La voie du recours devant la CNDA contre un rejet de son dossier de réexamen par l'OFPRA est également ouverte.

Des dispositions particulières sont prévues pour les étrangers arrivant par voie aérienne, maritime ou ferroviaire, dépourvus de documents de voyage valide, se présentant à un poste de garde-frontière en exprimant une sollicitation d'asile. Ils sont retenus en « zone d'attente » (aéroportuaire dans la plupart des cas) le temps d'une instruction provisoire de leur demande d'admission au territoire français au titre de l'asile. On parle dès lors d'une procédure d'asile « à la frontière » : un officier de l'OFPRA doit statuer sur le caractère « manifestement infondé » ou non de leur demande. Le jugement comme manifestement infondé de demande entraîne (dans la mesure du possible) le renvoi immédiat de l'étranger – autrement l'étranger est libéré et admis dans la procédure normale comme demandeur d'asile.

4.3.2. LA PROCEDURE EN ALLEMAGNE

La procédure de demande d'asile est organisée de manière sensiblement différente en Allemagne. La première démarche nécessaire pour demander l'asile est la même qu'en France : le réfugié doit signaler sa recherche de protection internationale auprès d'une instance officielle. Il sera ensuite orienté vers l'« établissement de premier accueil » (« *Erstaufnahmeeinrichtung* ») le plus proche. Il peut également être transféré vers un autre *Land* en fonction d'un quotient de distribution équitable des demandeurs d'asile à travers la

³⁵⁶ Notons cependant que les demandes de réexamen s'effectuent la plupart du temps en procédure prioritaire.

RFA. Les demandeurs ne choisissent donc pas le *Land* dans lequel ils déposent leur demande. C'est dans l'établissement de premier accueil où il sera finalement admis que le demandeur d'asile est pris en charge durant les premiers trois mois de sa procédure. Pour le temps de sa procédure lui est attribuée une autorisation provisoire au séjour (« *Aufenthaltsgestattung* ») qui implique deux interdictions importantes : celle de travailler et celle de quitter le département de résidence (« *Residenzpflicht* »). Les demandeurs sont ainsi fermement encadrés par le centre d'accueil et ne sont pas autorisés à se déplacer librement en Allemagne.

Le moment essentiel de la procédure est l'entretien avec un « décideur » (« *Entscheider* », donc « agent instructeur ») du BAMF par lequel il est convoqué rapidement après son arrivé. Un déplacement du demandeur à la centrale du BAMF à Nuremberg n'est pas nécessaire puisque ce dernier entretient au moins un « bureau excentré » (« *Außenstelle* ») dans chaque département. L'enregistrement des empreintes du demandeur et le lancement d'une demande de vérification de ces empreintes dans le système Eurodac se font lors d'un entretien préliminaire au moment de l'admission au centre de premier accueil rattaché au bureau excentré du BAMF. L'entretien principal avec l'agent instructeur (le cas échéant à l'aide d'un interprète) a lieu peu de temps après dans le bureau personnel de celui-ci. Il se focalise sur les raisons de la fuite et les persécutions ou craintes expérimentées au pays d'origine. Un compte rendu détaillé de l'entretien est établi, signé par les deux parties et remis en copie au demandeur. S'il s'avère – par les déclarations orales ou le résultat de la recherche dans le système Eurodac – qu'un autre État membre de l'UE est responsable de la prise en charge du demandeur, ce dernier est immédiatement acheminé dans la « procédure Dublin » (« *Dublin-Verfahren* », comme disent les allemands en référence à la Convention qui est à l'origine de cette procédure). Les demandeurs concernés par cette procédure seront, dans la mesure du possible, transférés vers l'État membre déterminé comme responsable.

Au terme des trois mois de résidence dans le centre de premier accueil, le demandeur est transféré vers un autre hébergement dans l'une des communautés locales du même département. Il peut soit s'agir d'un centre d'accueil collectif, soit d'un appartement individuel. C'est à cette nouvelle adresse que le demandeur recevra la réponse à sa demande d'asile. Six issues sont possibles :

- Le demandeur est reconnu comme ayant droit à l'asile (« *Anerkennung als Asylberechtigter* ») au titre de l'article 16a de la loi fondamentale (« *Grundgesetz* »).
- Le demandeur est reconnu comme réfugié (« *Anerkennung als Flüchtling* ») suivant § 60 Abs. 1 AufenthG / Convention de Genève et obtient donc la protection pour réfugiés (« *Flüchtlingsschutz* »).
- Le demandeur obtient une protection contre l'expulsion (« *Abschiebeschutz* ») suivant § 60 Abs. 2, 3, 5 ou 7 AufenthG / CEDH.
- Sa demande est intégralement rejetée comme infondée (« *als unbegründet abgelehnt* »).
- Sa demande est intégralement rejetée comme manifestement infondée (« *als offensichtlich unbegründet abgelehnt* »).

- Enfin peut être prise une décision formelle (« *formelle Entscheidung* ») signifiant une non-considération du fond de la demande d'asile par l'État allemand parce qu'un autre État membre est responsable pour son traitement, parce que le demandeur retire lui-même sa demande, parce que sa demande de réexamen n'est pas recevable (j'y reviendrai) etc.

Chacune des décisions entraîne des conséquences différentes à l'égard du demandeur d'asile. Selon le type de rejet, les délais de recours et la protection contre l'expulsion immédiate varient. Une décision formelle implique toujours une suspension de la procédure de demande d'asile sous la régie du BAMF. Quant aux décisions positives, les deux premiers statuts offrent des droits de séjour plus favorables que le troisième qui est plus précaire. Tout comme en France, la voie du recours contre chaque type de décision est ouverte au demandeur. Or, il n'y a pas de juridiction spécialisée pour le contentieux de l'asile ; les dossiers en la matière sont traités de manière décentralisée par les tribunaux administratifs (« *Verwaltungsgerichte* ») des différents *Länder*. Une révision de la décision du BAMF par une cour administrative peut déboucher sur une amélioration, une dégradation ou une conservation des droits au séjour obtenus par la décision initiale. Ainsi, un demandeur qui fait appel contre une décision lui attribuant la protection contre l'expulsion (possibilité numéro 3) afin d'être reconnu comme réfugié ou comme ayant droit à l'asile (possibilité numéro 1 et 2) peut être confronté au cas où le tribunal, après révision du dossier, estime la décision du BAMF trop favorable et lui attribue finalement un rejet.

Tout comme dans la procédure française, il existe en Allemagne la possibilité pour les réfugiés définitivement déboutés de leur demande, de rouvrir la procédure pour faire réviser entièrement leur dossier par le BAMF. Les conditions à l'introduction d'un réexamen (« *Folgeantrag* ») sont les mêmes qu'en France : il faut que le demandeur puisse présenter de nouveaux éléments (documents de preuve, faits concernant l'actualité politique dans son pays d'origine...) susceptibles d'avoir un impact sur l'appréciation juridique de sa demande par les autorités allemandes. Si les éléments nouveaux sont insuffisants, le BAMF dispose de la possibilité de classer sans suite la demande de réouverture d'une procédure de demande d'asile. Cette décision est donc recensée comme « formelle » dans la typologie des différentes issues possibles d'une demande d'asile (possibilité numéro 6).

Un cas particulier de la procédure de demande d'asile allemande est celui de la « procédure d'aéroport » (« *Flughafenverfahren* »), procédure semblable à la « demande d'asile à la frontière » en France. Elle s'applique à tout demandeur entrant sur le territoire allemand par voie aérienne. Plus de 90 % parmi ceux-ci atterrissent à l'aéroport de Francfort sur le Main. Par conséquent, le BAMF entretient un bureau excentré au sein même de cet aéroport. Parmi les étrangers signalant l'intention de demander l'asile, l'entrée immédiate sur le territoire allemand est refusée dans les cas suivants : le réfugié est dépourvu de documents de voyage, il porte sur lui des documents de voyage truqués ou invalides ou il vient d'un pays figurant sur la liste des pays d'origine « sûrs ». Les réfugiés se trouvant dans ce cas de figure sont maintenus dans la zone de transit où ils sont d'abord interrogés par la police aux frontières. Un instructeur du BAMF du bureau excentré rattaché à l'aéroport de Francfort décide ensuite de leur admission sur le territoire et à la procédure d'asile. En cas

d'admission, le demandeur est transféré vers un des autres bureaux excentrés qui prendra en charge l'instruction complète de sa demande.

En Allemagne toute procédure de demande d'asile ayant abouti à l'accord d'un des trois statuts est suivie d'une « procédure (de vérification) de révocation » (« *Widerrufs(prüf)verfahren* ») susceptible d'aboutir à un retrait du statut accordé. Au plus tard trois ans après l'accord du statut, le BAMF déclenche systématiquement cette procédure afin de vérifier si les raisons ayant justifié l'attribution sont toujours valables. Ainsi, des cohortes entières de réfugiés sont parfois convoquées pour une procédure de révocation par le BAMF suite à des changements politiques importants (par exemple un changement de régime) dans leur pays d'origine. Dans ces cas, la procédure débouche souvent sur une révocation du statut. Si cependant l'accord du statut est confirmé dans la procédure de révocation, le réfugié est désormais à l'abri d'une perte de son droit au séjour en Allemagne.

4.3.3. MISE EN PARALLELE DES PROCEDURES ALLEMANDE ET FRANÇAISE

Malgré une large ressemblance entre les deux procédures de demande d'asile nationales, une analyse comparative détaillée révèle un certain nombre de différences qui ne sont pas anodines. Il s'agira donc ici de mettre en relief les plus importantes disparités entre le déroulement des deux procédures.

Par rapport à la procédure allemande, la française comprend une étape supplémentaire, à savoir celle de l'établissement d'un dossier de demande comprenant le récit rédigé en français. L'introduction initiale de la demande se déroule donc en deux temps et implique deux institutions – la préfecture et l'OFPRA. La subdivision en une demande écrite et un entretien oral rend la procédure française non seulement plus complexe mais également plus longue que la procédure allemande. Celle-ci se résume en effet en un seul entretien avec le BAMF. Les demandeurs sont ainsi dispensés de fournir un document écrit en allemand. De manière générale, la procédure allemande tient plus compte des difficultés linguistiques des demandeurs. L'entretien à l'OFPRA et au BAMF ainsi que les procédures de recours sont bien entendu toujours assistés par un interprète, si les compétences linguistiques du demandeur l'exigent. Or, le compte rendu de l'entretien à l'OFPRA ainsi que les correspondances par courrier sont exclusivement rédigés en français. Du côté allemand, une version traduite du compte rendu de l'entretien est systématiquement fournie au demandeur. Dans le courrier informant le demandeur de la décision prise à son égard, le BAMF se contente de traduire le sens de la décision – sa justification figure en allemand.

Le recours judiciaire contre les décisions de première instance est possible dans les deux pays et a un effet suspensif (sauf en procédure prioritaire). Alors que la France dispose d'une juridiction spécialisée, la CNDA, les affaires opposant les demandeurs d'asile au BAMF sont en Allemagne prises en charge par les tribunaux administratifs locaux. Les délais limites pour introduire un recours contre la décision de première instance sont légèrement plus généreux en France ; le demandeur y dispose d'un mois pour envoyer son dossier de recours. En

Allemagne, le délai de rigueur varie selon le type de rejet dont le demandeur fait objet. Il est de deux semaines pour le rejet d'une demande jugée infondée et d'une semaine pour un rejet d'une demande jugée *manifestement* infondée.

La procédure française s'oppose à la procédure allemande par son caractère centralisé. Ce constat renvoie bien entendu à une différence générale et fondamentale entre l'organisation de l'État allemand qui est largement *fédérale* et l'organisation de l'État français qui est plutôt *centralisée*. En France, seules les démarches auprès de la préfecture peuvent s'effectuer dans le département de résidence du demandeur (à moins qu'il ne réside à Paris). Pour le reste, les demandeurs sont obligés de se déplacer à la capitale. La procédure allemande ne nécessite aucun déplacement de grande ampleur. Au contraire, le dispositif d'asile allemand cherche même à empêcher les demandeurs de se déplacer librement à travers le territoire allemand. L'« obligation de résidence » constitue en effet une particularité de la législation allemande. Elle signifie une contrainte importante pour les demandeurs et multiplie leurs risques de commettre une infraction qui entraîne généralement une suspension de la procédure et un risque élevé d'expulsion. C'est pour ces raisons qu'elle est fortement critiquée par des associations de défense des demandeurs d'asile ainsi que par les partis politiques de gauche.

Concernant l'organisation spatiale des deux dispositifs d'asile, une autre différence notable se dégage : tandis que les demandeurs français peuvent choisir librement leur lieu de résidence durant la procédure, les autorités allemandes leur imposent leur lieu de résidence. À l'aide du système de distribution *EASY* (« *Erstverteilung von Asylbewerbern* », « première distribution des demandeurs d'asile »), les demandeurs allemands sont répartis sur les différents *Länder*. L'objectif affirmé de cette mesure est de répartir équitablement les coûts engendrés par la prise en charge des demandeurs sur les budgets publics des *Länder*.

On remarque de manière générale que le dispositif d'asile allemand prévoit un encadrement plus ferme des demandeurs. Au-delà des éléments mentionnés ci-dessus, leur prise en charge matérielle, surtout durant les premiers trois mois succédant leur arrivée, s'effectue globalement sous forme de prestations en nature. Le domaine étant sous compétence fédérale, les pratiques varient d'un *Land* à l'autre. En somme, l'État français apparaît comme beaucoup moins réticent à verser aux demandeurs des prestations en liquide destinées à assurer la subsistance des réfugiés pendant le temps de leur procédure. Comme il a été signalé plus haut, le versement de l'ATA se substitue à une prise en charge matérielle par un CADA. Ces structures étatiques d'accueil sont bien plus développées en Allemagne où la totalité des demandeurs est hébergée par l'État. En France, par contre, le nombre de places en CADA est extrêmement limité – moins d'un quart parmi l'ensemble des demandeurs est logé en CADA pendant la procédure.

Finalement, il convient de regarder de plus près la question des procédures spécifiques et des exceptions que l'on trouve dans les deux dispositifs d'asile. Un certain nombre de notions similaires, souvent ancrées dans le droit européen, sont utilisées dans le contexte allemand comme dans le contexte français. Or ces notions recouvrent des réalités procédurales parfois disparates. Ainsi, la notion de « demande d'asile à la frontière » ne

coïncide pas exactement avec celle de « *Flughafenverfahren* ». En effet, les deux notions renvoient à un traitement particulier des réfugiés interceptés à la frontière (aérienne la plupart du temps). Elles ont pour but d'empêcher l'entrée sur le territoire national des réfugiés dont la demande d'asile est pré-évaluée comme probablement infondée. La France et l'Allemagne ont ainsi mis en place des zones « d'attente » ou « de transit » où sont retenus les demandeurs durant une première vérification du bien-fondé de leur demande. Dans cette zone, des agents de l'OFPRA procèdent à un tri entre les demandeurs qui seront autorisés à entrer en France afin de parcourir la procédure de demande d'asile normale et ceux qui seront, sur la base d'une appréciation comme « manifestement infondée » de leur demande, invités à quitter immédiatement le territoire français. Bien entendu l'État français ne peut retenir que des étrangers dépourvus des documents de voyage exigés pour une entrée légale en France. La loi française stipule que la rétention des réfugiés concernés ne peut excéder 96 heures. Quand l'OFPRA n'arrive pas à se prononcer dans ce délai, les demandeurs sont généralement libérés par le juge des libertés et de la détention (JLD) et acquièrent ainsi le droit d'entrer en France.

Tandis qu'en France l'ensemble des demandeurs interceptés à la frontière seront soumis aux modalités de la « demande d'asile à la frontière », le « *Flughafenverfahren* » ne s'applique qu'aux réfugiés issus d'un pays d'origine dit « sûr ». Le droit allemand prévoit alors une instruction très rapide de ces demandes par le BAMF qui décide de l'admission du demandeur sur le territoire allemand. Il existe également une limitation du temps de rétention autorisé : si le BAMF ne parvient pas à statuer en deux jours maximum, le réfugié acquiert de fait un droit d'entrée. En cas de rejet comme manifestement infondé, les demandeurs ont la possibilité d'introduire un recours qui sera jugé dans une procédure accélérée (« *Eilverfahren* ») se déroulant également à l'aéroport.

Suite aux deux Conventions de Dublin, l'Allemagne et la France ont dû aménager une procédure de « réadmission » qui consiste, le cas échéant, à reconduire les demandeurs d'asile dans l'État membre ayant préalablement été déterminé comme responsable pour le traitement de leur demande. En France, la détermination de l'État membre responsable selon la Convention de Dublin se fait lors du premier enregistrement du demandeur d'asile à la préfecture à l'aide d'une borne biométrique. Si une correspondance est trouvée, la préfecture ne donne pas suite à la demande d'asile et achemine le demandeur vers la procédure de réadmission. En Allemagne, l'identification et la réadmission des demandeurs « égarés » est prise en charge par le BAMF. Les « cas Dublin » sont identifiés seulement lors de l'admission dans le centre de premier accueil. C'est ainsi que les statistiques du BAMF sur la demande d'asile présentent comme une issue de la demande d'asile la décision formelle (« *formelle Entscheidung* ») dont relève la réadmission. Notons ici que les procédures de réadmission sont complexes et loin d'aboutir dans tous les cas. Comme le montrent les rapports d'activité, l'Allemagne poursuit avec plus de vigueur la réadmission des demandeurs pour lesquelles elle n'est pas responsable.

En France comme en Allemagne, la rétention des réfugiés à la frontière et les procédures accélérées sont en rapport avec les notions de « pays d'origine sûr » (« *sicherer Herkunftsstaat* ») et de « pays tiers sûr » (« *sicherer Drittstaat* »). Ces notions se retrouvent

dans les directives européennes promulguées récemment. La directive procédures définit comme *pays tiers « sûr »* tout pays où...

- « Les demandeurs d'asile n'ont à craindre ni pour leur vie ni pour leur liberté en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social particulier ou de leurs opinions politiques ;
- Le principe de non-refoulement est respecté conformément à la Convention de Genève ;
- L'interdiction, prévue par le droit international, de prendre des mesures d'éloignement contraires à l'interdiction de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants, y est respectée ;
- La possibilité existe de solliciter la reconnaissance du statut de réfugié et, si ce statut est accordé, de bénéficier d'une protection conformément à la Convention de Genève »³⁵⁷.

La même directive définit comme *pays d'origine « sûr »* tout pays qui « offre une protection contre la persécution et les mauvais traitements, grâce aux éléments suivants :

- Les dispositions législatives et réglementaires adoptées en la matière et la manière dont elles sont appliquées ;
- La manière dont sont respectés les droits et libertés définis dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et / ou dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et / ou la Convention contre la torture, en particulier les droits pour lesquels aucune dérogation ne peut être autorisée conformément à l'article 15, paragraphe 2, de ladite Convention européenne ;
- La manière dont est respecté le principe de non-refoulement au sens de la Convention de Genève ;
- Le fait qu'il dispose d'un système de sanctions efficaces contre les violations de ces droits et libertés »³⁵⁸.

La France et l'Allemagne reprennent ces définitions afin d'établir des listes de pays sûrs sur leurs bases. Or, les listes respectives sont loin d'être identiques. Bien entendu, tous les pays membres de l'UE figurent sur les deux listes respectives. Au-delà, la cohérence cesse. Depuis la dernière révision du 23 mars 2012, la France qualifie comme pays d'origine « sûr », l'Arménie, le Bangladesh, le Benin, la Bosnie-Herzégovine, le Cap-Vert, la Croatie, le Ghana, l'Inde, la Macédoine (ARYM), le Mali (pour les hommes uniquement), l'île Maurice, la Moldavie, la Mongolie, le Monténégro, le Sénégal, la Serbie, la Tanzanie et l'Ukraine³⁵⁹. La liste allemande est beaucoup moins longue ; elle ne comprend que le Sénégal et le Ghana. La notion de pays tiers « sûr » a beaucoup moins de signification en droit français qu'en droit allemand. En Allemagne, l'accès à l'asile constitutionnel est dénié à toute personne ayant

³⁵⁷ Directive du Conseil 2005/85/CE, 1^{er} décembre 2005, *Journal officiel*, L326, 13/12/2005.

³⁵⁸ *Ibid.*

³⁵⁹ Cette liste est très fréquemment mise à jour – données valables jusqu'à nouvel ordre.

transité par un pays tiers « sûr », à savoir l'ensemble des États membres de l'UE plus la Norvège et la Suisse. Dans la mesure où l'Allemagne est selon cette définition entourée de pays tiers « sûr », seules les personnes arrivées par voie aérienne peuvent potentiellement prétendre à la reconnaissance comme réfugié au titre de la loi fondamentale.

Lorsqu'il s'agit d'un demandeur qui ressort d'un État figurant sur la liste des pays d'origine « sûrs », ceci entraîne des conséquences similaires en France et en Allemagne. Les demandes des requérants concernés sont généralement frappés d'un a priori négatif – la loi oblige néanmoins les autorités des pays d'accueil à les examiner. En France, ces dossiers seront alors traités dans la procédure dite « prioritaire » (décrite plus haut). Un aboutissement de leur demande devient improbable. En Allemagne, où la procédure de demande d'asile est de toute façon plus rapide, il n'y a pas d'équivalent de cette procédure. Hormis cela, la situation se présente de manière similaire : les chances des réfugiés issus d'un pays tiers « sûr » à obtenir un droit au séjour sont infimes. De plus, leurs demandes sont systématiquement rejetées comme manifestement infondées, ce qui entraîne un délai plus court pour l'introduction éventuelle d'un recours.

Une dernière différence notable entre la procédure de demande d'asile française et allemande doit être mentionnée ici : la pratique de la vérification systématique des statuts initialement accordés par le BAMF en vue d'une éventuelle révocation. Même si en France, un réfugié reconnu au titre de l'asile ou de la protection subsidiaire peut être déchu de son statut, ceci est extrêmement rare, car aucune vérification systématique de la perpétuité des raisons de fuite n'est pratiquée par l'OFPRA. Ainsi, les raisons d'une perte du statut résident quasiment toujours dans le comportement du réfugié. Par exemple, un réfugié perd immédiatement son statut s'il retourne sur le territoire de l'État qu'il prétendait fuir. De la même manière, le fait de commettre un crime grave peut mener à une perte du statut. Si ces dispositions sont également en vigueur en Allemagne, la perte du statut peut ici également être entraînée par des facteurs complètement extérieurs au comportement du réfugié. La révocation se fait souvent sur la base d'une réévaluation de la situation dans le pays d'origine du demandeur. Cette différence entre le droit français et allemand est notable à l'égard de la signification pratique et symbolique des statuts attribués aux réfugiés par l'OFPRA et le BAMF. La reconnaissance du statut de réfugié par l'OFPRA semble davantage signifier un engagement durable et fort entre l'État français et le réfugié. Elle ouvre directement la voie à une installation en France. En Allemagne, par contre, la reconnaissance d'un des trois statuts n'implique qu'un droit au séjour provisoire et susceptible de prendre une fin abrupte. Elle n'encourage donc pas à une installation définitive, à une projection à long terme de la part du réfugié.

5. LE CADRE INSTITUTIONNEL

5.1. HISTOIRE DES DEUX INSTITUTIONS NATIONALES³⁶⁰

5.1.1. HISTOIRE DE L'OFPPRA

« La France a une très longue tradition de droit d'asile. Pourtant, ce n'est qu'il y a un demi-siècle que naissait l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. L'établissement public, alors de taille très modeste, est devenu une grande institution. Conçu pour réparer les dommages du passé, il aborde le nouveau millénaire dans des structures pérennes, dont la mission, essentielle, est la protection des personnes menacées de persécution qui demandent asile à la France »³⁶¹. Ceci écrit en 2008 Jean-François Cordet, actuel directeur général de l'OFPPRA, dans une brochure retraçant l'histoire de l'institution³⁶². En effet, la création de l'Office en 1952 est la conséquence politique directe de la ratification de la Convention de Genève le 28 juillet 1951. Il se constitue dans le sillage de l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR) qui sera suivie en 1952 par l'UNHCR. Au moment de sa création, l'OFPPRA emménage dans les locaux précédemment occupés par le bureau français de l'OIR, 7 Rue Copernic à Paris. Une partie du personnel de l'OIR est repris. L'appellation « officier d'éligibilité » utilisé par l'OIR pour les agents en charge des décisions sur les dossiers de demande est remplacé par celle d' « officier de protection »³⁶³. L'OFPPRA est placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères. Au commencement de son activité, il compte moins de 100 employés dont la moitié sont eux-mêmes des réfugiés. Il est ainsi le seul organisme public, à côté du CNRS, à employer du personnel étranger. La tâche de l'OFPPRA est double : d'un côté il est en charge du jugement des dossiers de demande d'asile et de l'autre il doit assurer la protection juridique et administrative des réfugiés et apatrides statutaires. Cette seconde tâche consistant avant tout dans la délivrance de

³⁶⁰ En dehors de ce bref exposé de l'histoire des deux institutions, cette thèse ne comprend pas de contextualisation historique plus ample. Une telle analyse aurait certainement eu tout son intérêt, elle aurait cependant dépassé le cadre de ce travail. Bien que je m'interroge ponctuellement sur l'évolution des dispositifs d'asile, je m'intéresse principalement à deux institutions nationales au moment présent. Le matériau empirique sur lequel est basé ce travail me rend apte à une analyse sociologique de la situation telle qu'on la rencontre aujourd'hui.

³⁶¹ OFPPRA (2008b), *De la grande guerre aux guerres sans nom. Une histoire de l'OFPPRA* [en ligne]. Disponible sur : <http://www.ofpra.gouv.fr/documents/Brochure_historique_Ofpra_BD.pdf> (consulté le 9 avril 2010), p. 2.

³⁶² Cet exposé historique se nourrit en grande partie des informations présentées dans la brochure citée ci-dessus. Il s'appuie également sur différents ouvrages : Legoux, L. (1995), *La crise de l'asile politique en France*, Paris : Ceped / Noiriél, G. (1998), *Réfugiés et sans-papiers : la République face au droit d'asile XIX^e – XX^e siècle*, Paris : Hachette. Signalons également la thèse en cours de K. Akoka qui comprend une analyse historique de l'OFPPRA, notamment à travers ses rapports d'activité annuels.

³⁶³ Le corps des officiers de protection des réfugiés et apatrides a été créé assez tardivement, par le décret N° 93-34 du 11 janvier 1993. K. Akoka approfondit la question de la création de ce corps de la fonction publique dans sa thèse en cours : Akoka, K., *L'administration de l'asile : la fabrique du réfugié par l'OFPPRA (1952-2005)* (thèse en cours sous la direction d'A. Tarrius et P. Weil), Université de Poitiers.

documents d'état civil est même définie comme le « rôle essentiel » mais souvent « méconnu » de l'office³⁶⁴.

L'Office déménage une première fois en 1959 pour s'installer dans l'ancien Hôtel Majestic au 21 bis Rue de la Pérouse. Au début des années 1960, il entre dans une phase de baisse de son activité. Celle-ci reflète la situation politique en Europe qui tend à se stabiliser après les affrontements violents ayant marqué la première moitié du XX^e siècle. Le public sollicitant les services de l'OFPRA avait jusqu'à présent été quasi-exclusivement d'origine européenne (entre autres en raison des possibilités de transport à longue distance encore peu développés à l'époque). Il s'agissait en effet très majoritairement de personnes fuyant les persécutions des systèmes dictatoriaux en Europe. Les critères pour la reconnaissance du statut de réfugié étaient fondés uniquement sur les textes de la Convention de Genève. À ce moment-là, ces derniers comprenaient encore des limites géographiques et temporelles pour la définition du réfugié politique : était défini comme tel, toute personne craignant des persécutions *du fait d'évènements survenues en Europe avant 1951*. En outre, la persécution devait émaner des autorités publiques du pays d'origine du demandeur d'asile. Jusqu'à la fin des années 1960, les profils des demandeurs d'asile étaient largement en adéquation avec ces exigences d'éligibilité. En témoigne le nombre très faible de recours introduits devant la Commission des recours des réfugiés (CRR – aujourd'hui CNDA). En effet, les statisticiens de l'OFPRA ne calculaient pas encore les taux de reconnaissance tellement ces derniers étaient élevés.

Simultanément au second déménagement de l'Office vers Neuilly-sur-Seine en 1968, la situation commence à changer. En 1971, la France ratifie la Convention de New York qui lève les limites temporelles et géographiques de la Convention de Genève. Cet acte politique est la conséquence d'une prise de conscience quant à la mondialisation des migrations forcées. L'impact de cette ratification sur l'activité de l'OFPRA se fait sentir à partir du milieu des années 1970. La « crise » dont parle la brochure historique susmentionnée, s'étendra sur la période entre 1974 et 1989. Elle est interprétée comme la conséquence de nombreux facteurs affectant profondément le travail de l'office. Avant tout, l'OFPRA se voit confronté à des flux migratoires inédits découlant de l'éclatement de nouveaux conflits dans le monde et un développement rapide des moyens de transport à longue distance. À ces deux évolutions simultanées s'ajoute un troisième événement influençant notablement l'activité de l'Office : la fermeture des frontières nationales françaises à l'immigration économique. Ces différents facteurs marquent la fin d'une longue période de baisse du nombre de demandes et le début d'un accroissement de celui-ci. Face à une situation de plus en plus urgente de débordement total des services, l'OFPRA lance un appel au secours auprès des responsables politiques. Les réformes sont hésitantes et tardent à se mettre en place. Les taux de reconnaissance, calculés depuis 1973, commencent à chuter rapidement. L'Office se voit de plus en plus exposé à la critique et peine à sortir de son engorgement. C'est pour cette période que la brochure historique de l'OFPRA mentionne la découverte des premiers cas de fraude à la procédure.

³⁶⁴ OFPRA (2008b), *op. cit.*, p. 14.

Il a fallu attendre l'année 1989 pour que des mesures de réorganisation proportionnelles à l'envergure de la crise soient enfin adoptées. La gestion des dossiers est informatisée et les effectifs sont triplés, ce qui permet de réduire considérablement les délais de traitement des dossiers qui avaient atteint des dimensions insoutenables. L'OFPRA, qui avait entretemps déménagé dans la Tour Pariferic à Aubervilliers, est enfin transféré vers un nouveau bâtiment à Fontenay-sous-Bois où il est installé encore aujourd'hui. Si le nombre de premières demandes commence à baisser dès le début des années 1990, l'augmentation des demandes de réexamen et le traitement des dossiers « en stock » continuent à occuper pleinement les officiers de protection (OP). Selon Aline Angoustures, rédactrice de la brochure historique en référence, une inadéquation des textes de loi internationaux formulés il y a 40 ans aux nouvelles conflictualités mondiales se ferait par ailleurs sentir : « l'évolution de la nature des crises modifie les persécutions telles qu'envisagées par les rédacteurs de la Convention et complique singulièrement la tâche, d'emblée délicate, de l'éligibilité »³⁶⁵. Il paraît en effet évident que les transformations géopolitiques mettent au défi les routines bureaucratiques et demandent une clarification des critères d'éligibilité. Les années 1990 sont marquées par un souci d'amélioration de la qualité juridique des décisions et, de manière générale, du travail des OP. Dans cette perspective, l'OFPRA procède également à l'établissement d'un fond documentaire sur les pays d'origine constituant une ressource importante dans les processus de prise de décision : « la documentation sur les pays de provenance reste un objectif prioritaire et encore incomplet, mais seule réelle garantie contre la subjectivité »³⁶⁶. En outre, l'Office semble désormais mettre un point d'honneur à convoquer quasiment 100 % des demandeurs pour un entretien personnalisé, taux qui était beaucoup plus bas auparavant.

La période la plus récente est également tourmentée et riche en changements. En 2007, la tutelle de l'OFPRA est transférée du ministère des Affaires étrangères vers le nouveau ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du Développement Solidaire (MIIINDS). Son nouveau et actuel directeur général Jean-François Cordet, est, pour la première fois dans l'histoire de l'établissement, un préfet. En 2008, dans le cadre de la présidence française de l'UE, le président de la république présente le *Pacte européen sur l'immigration et l'asile* auquel l'OFPRA « entend [...] contribuer tant il est vrai que l'invention de solutions nouvelles tire le plus grand profit des expériences du passé »³⁶⁷. L'année 2009 est marquée par le divorce entre l'OFPRA et la CNDA qui formaient auparavant une unité organique. La CNDA est transférée au Conseil d'État. Les deux structures disposent désormais chacune de son budget et procédure de recrutement propre. Avec la suppression du MIIINDS en 2010, l'OFPRA change à nouveau de tutelle et se trouve dès lors rattaché au ministère de l'Intérieur.

³⁶⁵ OFPRA (2008b), *op. cit.*, p. 30.

³⁶⁶ OFPRA (2008b), *op. cit.*, p. 33.

³⁶⁷ OFPRA (2008b), *op. cit.*, p. 36.

5.1.2. HISTOIRE DU BAMF

L'instauration du BAMF est, tout comme celle de son homologue français, la conséquence politique de la transposition de la Convention de Genève en droit national³⁶⁸. Il a officiellement été fondé en 1953 sous le nom de « *Bundesdienststelle zur Anerkennung ausländischer Flüchtlinge* » (BAFL). Son histoire commence près de Nuremberg, à Langwasser. Après la seconde guerre mondiale, les autorités d'occupation américaines y disposaient d'un territoire qui avait servi à la *Wehrmacht* de camp de détention pour les prisonniers de guerre. En 1946 les américains décident de céder une partie du camp à l'UNRRA (« *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* ») afin qu'elle puisse y loger des étrangers en exil. Principalement habité par des Lettons et des Estoniens, le camp est surnommé « *Valka-Lager* ». En 1957, l'OIR se substitue à l'UNRRA et gère désormais le camp. La responsabilité pour le camp est finalement transmise à l'administration allemande et le BAFL entreprend son activité avec un total de 40 employés. Bientôt trop petit pour accueillir le grand nombre de demandeurs d'asile et réfugiés en exil, le camp est progressivement modifié et entièrement transféré à Zirndorf en 1960. Les bureaux administratifs du BAFL suivent en 1961 pour emménager dans un nouveau bâtiment à Zirndorf. En 1965, la « *Bundesdienststelle* » (« bureau de service fédéral ») accède au statut plus valorisant de « *Bundesamt* » (« office fédéral ») et dispose désormais de 60 employés. Jusqu'à la fin des années 1960, le nombre de demandeurs d'asile, qui viennent très majoritairement des États du bloc soviétique, est relativement bas et stable. La situation commence à changer vers la fin des années 1970. L'accroissement du nombre de demandeurs d'asile, notamment d'origine turque, reflète les bouleversements géopolitiques internationaux de l'époque. Considérée comme un facteur d'attrait important, l'attribution de plein droit d'une autorisation de travail aux demandeurs d'asile est abolie au début des années 1980. En dépit de telles mesures dissuasives, le nombre de demandes ne cesse de croître. En 1980, il atteint un premier apogée : plus de 100 000 demandes sont introduites, dont plus de la moitié par des ressortissants turcs. Le personnel du BAFL est progressivement augmenté jusqu'à 240 personnes et le bâtiment principal doit, dans l'urgence d'un manque de place, être complété par des bâtiments préfabriqués et des locations de bureaux au centre de Nuremberg. Non seulement les locaux du BAFL subissent l'étroitesse spatiale mais le camp accueillant les demandeurs d'asiles et réfugiés est également plein à craquer. Ceci s'explique aussi par le fait que tout demandeur d'asile devait, à cette époque, venir à Zirndorf pour déposer sa demande. Ce n'est qu'une fois la procédure achevée que le BAFL procédait à une répartition des réfugiés reconnus à travers

³⁶⁸ Cet exposé historique s'appuie largement sur une brochure réalisée par « Geschichte Für Alle e.V. – Institut für Regionalgeschichte Nürnberg » : BAFL (1999), *Ein Gebäude – viele Namen. Eine Gebäudegeschichte* [en ligne]. Disponible sur : <http://www.bamf.de/clin_092/nn_442208/SharedDocs/Anlagen/DE/DasBAMF/Downloads/Sonstige/gebaeudegeschichte.html> (consulté le 9 avril 2010). Pour la compréhension du contexte historique plus général, je me base principalement sur : Herbert, U. (2001), *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland : Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, München : Beck / Bommes, M. (2006), « Migration and Migration Research in Germany », In : Vasta, E. & Vuddamalai, V. (Eds.) *International migration and the social sciences. Confronting national experiences in Australia, France and Germany*, London : Palgrave, pp. 143-221.

les différents départements. Néanmoins, une grande partie des demandeurs déboutés demeuraient dans le camp central à Zirndorf. Pour décharger ce dernier, le BAFL modifie sa pratique en 1977 : désormais, les demandeurs d'asile sont dispersés à travers le territoire allemand immédiatement après l'enregistrement de leur demande. Or, la procédure se déroule toujours de façon centralisée à Nuremberg. Dans l'objectif de mieux gérer l'accroissement extrême du nombre de demandes, le BAFL introduit en 1980 un autre changement : si toute décision était jusqu'à présent prise par un « comité de reconnaissance » (« *Anerkennungsausschuss* ») composé de trois personnes, on se contente désormais de laisser la tâche de l'éligibilité à une seule personne (« *Einzelentscheider* ») indépendante et autonome (« *weisungsunabhängig* »).

En 1992 est atteint le record absolu de presque 440 000 demandes d'asiles déposées auprès du BAFL. La procédure de demande est désormais entièrement décentralisée et un grand nombre de bureaux excentrés sont implantés sur le territoire allemand. À ce moment, plus de 4 000 personnes travaillent pour le BAFL à travers la RFA. C'est en 1992 qu'est prise la décision de mettre fin à la précarité spatiale de la centrale du BAFL : lui sont attribués les locaux de l'ancienne caserne SS au sud du centre-ville de Nuremberg. Bien entendu, ce choix n'est pas anodin et porte une lourde charge symbolique. L'immense bâtiment en briques rouges, érigé entre 1936 et 1939 sur la demande de l'administration hitlérienne est un parfait exemple d'architecture nazie. La SS utilisait le bâtiment comme caserne et centrale de communication radiophonique pendant la guerre. En 1941, une soixantaine de détenus du camp de concentration de Dachau étaient transférés à la caserne à Nuremberg pour y exercer des travaux forcés. En avril 1945, Nuremberg est libérée par les troupes américaines. Ces derniers prennent alors possession de la caserne et la renomment « *Merrell-Barracks* ». Au départ, les américains y logent non seulement leurs soldats, mais également des « *displaced persons* », des réfugiés de guerre sur orbite. En 1947 les derniers réfugiés sont évacués et la caserne est désormais exclusivement utilisée comme habitation pour les troupes américaines stationnées à Nuremberg. Le retrait des soldats américains commence vers le milieu des années 1980. En 1992, la caserne est officiellement remise aux autorités allemandes par l'armée américaine. Après de longues discussions, les pouvoirs locaux décident de réutiliser la caserne pour en faire le siège principal du BAFL. D'importants travaux de rénovation sont effectués sur le bâtiment, entre autres pour faire disparaître les derniers éléments décoratifs de l'époque nazie tels que des mosaïques de croix gammées au sol que les américains avaient simplement recouvertes de tapis. Les travaux visent non seulement à adapter les locaux aux besoins d'une administration moderne mais également à redéfinir symboliquement le lieu. Ainsi, l'ancienne caserne SS devient non seulement siège administratif du BAFL mais aussi site historique accueillant des visiteurs. En raison des longs travaux de rénovation, ce n'est qu'en 1996 que les employés du BAFL peuvent enfin investir leurs nouveaux locaux. Conscient de la charge symbolique qui pèse sur ces derniers, le BAFL commande l'élaboration d'une brochure sur l'histoire du bâtiment qui apparaît en 1999 sous le titre « *Ein Gebäude – viele Namen* ». Le président de jadis du BAFL, Hans Georg Dusch, écrit dans sa préface : « De par son architecture, le passé de ce bâtiment reste en permanence dans le champ visuel de son usager et incite à une réflexion critique sur ce

passé. Le l'Office fédéral ne peut pas et ne veut pas se fermer à cette histoire du bâtiment »³⁶⁹.

Le déménagement du BAFL dans l'ancienne caserne SS signifie également l'externalisation définitive et totale de l'accueil des demandeurs d'asile vers les 22 bureaux excentrés. Les nouveaux locaux sont exclusivement réservés aux activités organisationnelles et administratives. C'est en 2005 que le BAFL est officiellement renommé « Office fédéral pour la migration et les réfugiés » (« *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* »). Ce changement de nom reflète un élargissement de ses compétences. Dès lors, le BAMF n'est plus seulement chargé de la procédure d'asile des réfugiés. Il met également en œuvre la nouvelle ligne directrice politique en faveur de l'intégration des étrangers qui vivent de manière permanente en Allemagne. En outre, le BAMF prend en charge l'accueil des immigrants juifs de l'ex-Union soviétique, organise le soutien des projets de retour volontaire et entretient un centre de documentation important sur les pays d'origine des demandeurs d'asile. À la fin de l'année 2010 l'ancien président Dr. Albert Schmid est remplacé par Dr. Manfred Schmidt. Il s'avèrera si les changements induits par cette succession dans la ligne directrice de l'Office sont plus importants que celles concernant le nom de famille des deux présidents.

5.1.3. HISTOIRES CROISEES

Depuis leur création quasi simultanée en 1952/1953, l'OFPRA et le BAMF ont pendant très longtemps évolué indépendamment l'un de l'autre. En portant un regard croisé sur leurs trajectoires respectives, un certain nombre de points de convergence semblent néanmoins apparaître. Tout d'abord, la raison d'être de l'OFPRA et du BAMF est la même : la Convention de Genève. Leur création découle directement des engagements que prennent la France et l'Allemagne en ratifiant cette Convention de droit international. De plus, les deux institutions prennent respectivement le relais du bureau français et allemand de l'OIR. Il s'agit donc dans les deux cas d'une nationalisation de l'accueil, de la prise en charge et de la protection des réfugiés, qui indique une prise au sérieux politique de la problématique de l'asile. À la sortie de la seconde guerre mondiale, l'attention nationale prêtée à cette dernière peut être interprétée comme un *mea-culpa* politique. Ceci vaut bien évidemment avant tout pour l'Allemagne qui avait pendant longtemps été émetteur et non récepteur de réfugiés politiques. « Doté de la haute exigence de la garantie constitutionnelle, le droit d'asile fédéral allemand est le résultat d'expériences historiques amères quant à la persécution politique durant le national-socialisme »³⁷⁰, lit-on tous les ans dans les rapports

³⁶⁹ BAFL (1999), *op. cit.*, p. 2, traduction par l'auteure [citation originale : « Die Vergangenheit des Gebäudes bleibt [...] durch seine Architektur im ständigen Blickfeld des Nutzers und regt zu einer kritischen Auseinandersetzung mit ihr an. Das Bundesamt kann und will sich dieser Geschichte des Gebäudes nicht verschließen »].

³⁷⁰ En effet, cette phrase apparaît dans chacun des rapports entre 2005 et 2010. À titre d'exemple : BAMF (2005a), *Migration, Asyl und Integration in Zahlen*, Nürnberg, p. 47, traduction par l'auteure [citation originale : « Das mit dem hohen Anspruch der Verfassungsgarantie versehene bundesdeutsche Asylrecht ist das Ergebnis geschichtlicher Erfahrungen mit politischer Verfolgung während des Nationalsozialismus »].

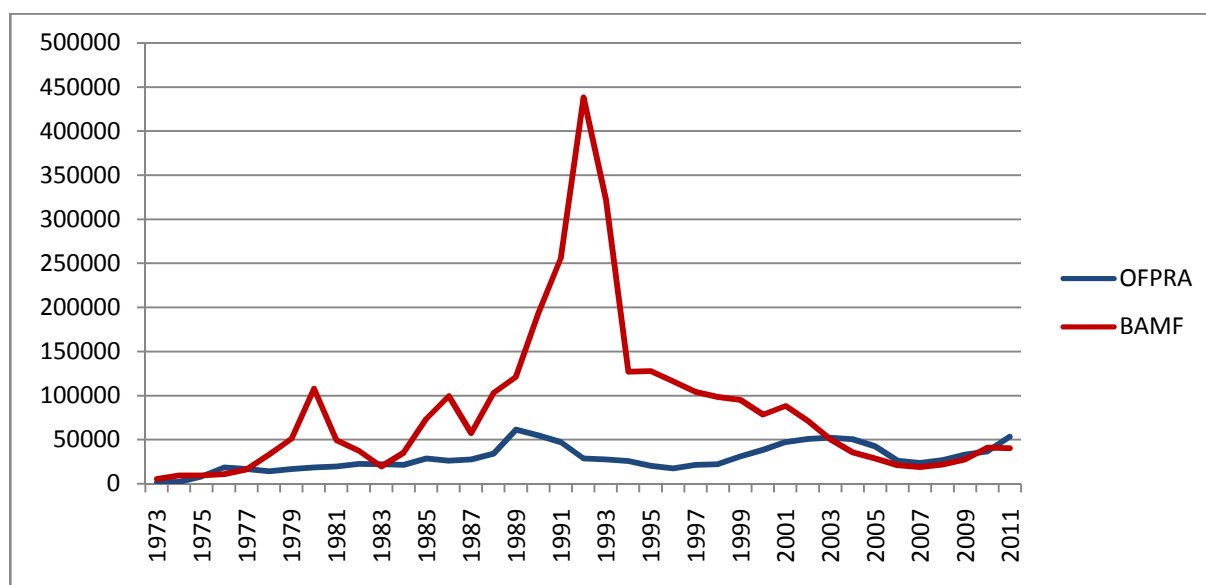
du BAMF. Mais même pour la France, qui s'était moins rendue coupable de crimes contre l'humanité durant le fascisme en Europe, la ratification de la Convention de Genève et sa mise en œuvre nationale signifiait une rupture avec le passé sous Vichy et un engagement contre la persécution étatique totalitaire.

L'État français procède alors à l'instauration d'un office national et central à Paris qui s'occupe exclusivement de l'attribution du statut de réfugié et de la protection des réfugiés reconnus. En Allemagne la prise en charge matérielle des réfugiés est dès le départ comprise dans les compétences du BAMF. Ce dernier va ainsi s'enraciner dans un lieu marqué par la forte présence de réfugiés et personnes déplacées. L'institutionnalisation du BAMF apparaît moins comme une création politique *ad hoc*, mais plutôt comme un processus d'émergence lent lié à un territoire particulier. Dès ses origines, il était associé au lieu où vivaient les réfugiés ou demandeurs d'asile. À Langwasser comme à Zirndorf, les bâtiments administratifs avoisinaient le camp de réfugiés. Cette proximité entre le lieu de vie des réfugiés et le lieu de la prise en charge administrative de leur demande se perpétue jusqu'à aujourd'hui, puisque chaque bureau excentré se trouve dans, ou immédiatement à côté de l'établissement de premier accueil correspondant.

Les multiples changements de nom de l'institution allemande reflètent une ascension dans la hiérarchie des administrations publiques et un élargissement de ses compétences : le BAMF est depuis peu non seulement en charge de la demande d'asile mais également de la thématique générale de la migration. L'OFPRA a toujours conservé son nom initial. Remarquons au passage que son nom reflète une attention particulière prêtée à la problématique des apatrides, population qui, en Allemagne, n'est pas aussi explicitement distinguée de celle des réfugiés.

Certaines similitudes dans l'évolution des deux institutions tout au long de leur existence sont dues à des similitudes dans l'évolution de la demande d'asile à laquelle sont confrontées la France et l'Allemagne. En effet, le nombre de demandes restait globalement en dessous du seuil des 10 000 jusqu'aux années 1970. À partir de ce moment-là, une hausse progressive des chiffres de demandes se constate dans les deux pays. En France, les chiffres atteignent leur zénith en 1989 avec 61 422 demandes. En Allemagne, le chiffre record est atteint trois années plus tard. Il est incomparablement plus élevé qu'en France : il s'agit de 438 191 demandes, soit plus de sept fois plus qu'en France en 1989. Suite à cette envolée du nombre de demandes, les deux États nationaux prennent des mesures politiques en vue de limiter l'accès au territoire et à la procédure. L'effet sur les chiffres est drastique. À la fin du siècle, l'Allemagne tourne autour de 100 000 et la France autour de 30 000 demandes annuelles. Une nouvelle hausse de la demande d'asile se constate en France à la fin des années 1990 – les chiffres remontent à 57 616 en 2004, presque deux fois plus qu'en Allemagne la même année.

FIGURE 4 : ÉVOLUTION DES PREMIERES DEMANDES A L'OFPRA ET AU BAMF DEPUIS 1973



En somme, la similitude entre l'évolution de la demande d'asile en France et en Allemagne réside dans l'augmentation radicale de celle-ci au tournant entre les années 1980 et 1990. Pour le BAMF comme pour l'OFPRA, cette période a représenté un défi et entraîné de profondes transformations. Dans leurs brochures historiques, les deux institutions parlent de « crise », déplorent le manque de place, de personnel et de matériel de travail durant cette période et regrettent une détérioration de la qualité de leur travail, due aux conditions extérieures difficiles. Le besoin de réformes profondes se faisait sentir simultanément à partir des années 1970. Or la bien connue inertie bureaucratique a considérablement retardé la mise en place de solutions adaptées à la gravité de la situation. Il semble par ailleurs que notamment le manque de personnel a été plus grave encore en France qu'en Allemagne, comme le laisse sous-entendre cette citation : « En 1986, les 39 officiers de protection instruisent en moyenne 17 dossiers par semaine, tout en accomplissant les tâches administratives. En comparaison, l'Agence fédérale allemande pour la reconnaissance des réfugiés étrangers, qui a un effectif total de 450 personnes, a fixé comme norme 10 dossiers par semaine et par agent instructeur »³⁷¹. Le nombre annuel de demandes introduites devant les deux institutions constitue en effet un facteur déterminant du travail réel à effectuer. Or, ce facteur apparaît comme parfaitement contingent et imprévisible. Les institutions administratives ne peuvent pas contrôler le rythme des arrivées de réfugiés. Des augmentations brusques du nombre de demandes se traduisent donc généralement par un allongement du temps moyen de traitement des dossiers. En effet, seul les pouvoirs politiques sont en mesure d'exercer un certain contrôle sur le nombre de demandes d'asile introduites – ils en ont fait la démonstration au début des années 1990.

L'accroissement du nombre d'employés travaillant dans les deux institutions est ainsi directement corrélé avec l'accroissement du nombre de demandes. Au démarrage, l'OFPRA compte 74 employés, le BAMF en compte 40. Aujourd'hui, l'OFPRA emploie environ 450

³⁷¹ OFPRA (2008b), *op. cit.*, p. 25.

personnes et le BAMF 2 100 (dont environ la moitié travaille dans le domaine de l'intégration). Durant la période de forte hausse du nombre de demandes, les deux institutions ont connus les effectifs les plus élevés. Tout comme le personnel, les locaux occupés par l'OFPRA et le BAMF ont dû s'adapter à la situation extérieure changeante. L'OFPRA a déménagé quatre fois, une fois de plus que le BAMF. Notons au passage que les deux premiers déménagements du BAMF impliquaient également un déménagement des réfugiés vivant dans le camp avoisinant. C'est lors du dernier déménagement que s'est opérée la scission définitive entre la centrale administrative du BAMF et ses bureaux excentrés. Avec l'établissement du « QG » dans la caserne SS, les locaux à Zirndorf se sont transformés en un bureau excentré qui existe toujours.

On constate également un certain nombre de transformations internes aux institutions. Les deux se sont progressivement rendu compte de la nécessité de disposer d'informations indépendantes et précises sur la situation politique dans les pays d'origine des demandeurs d'asile. Ils ont en conséquence progressivement établi des fonds documentaires sur ces pays. Inutile de mentionner que les deux institutions sont à un moment donné, passé à un mode de gestion informatique des dossiers de demande. Enfin, il faut mentionner les règlements et directives européennes qui ont également introduits certaines modifications dans les pratiques professionnelles du BAMF et de l'OFPRA. Au-delà de la mise en œuvre des nouveautés juridiques, la communautarisation du droit d'asile a favorisé un contact et une coopération plus étroite entre les différentes institutions nationales gérant la demande d'asile. Les échanges de natures différentes (d'informations, de demandeurs d'asile, de personnel...) entre l'OFPRA et le BAMF se sont multipliés suite à ce rapprochement.

Dans l'ensemble, il apparaît que l'OFPRA révèle une plus grande stabilité à travers les décennies que le BAMF. Les deux plus importantes différences que l'on constate aujourd'hui n'existaient pas au départ. Ainsi, le traitement centralisé vs. décentralisé de la demande d'asile n'a pas toujours existé. Ce n'est qu'à partir des années 1970/1980 que le BAMF commence à se démultiplier en différents bureaux excentrés. Au départ, tous les demandeurs d'asile étaient obligés de se déplacer à Nuremberg pour déposer leur dossier. En France, ce n'est que pendant la « crise » que l'OFPRA a ponctuellement ouvert quelques bureaux excentrés afin de pouvoir faire face aux nombreuses demandes. Notons que l'OFPRA entretient aujourd'hui une antenne permanente en Guadeloupe (Basse-Terre) et organise sporadiquement des « missions d'instruction » à Mayotte. L'instauration d'une gestion décentralisée de la demande d'asile en Allemagne est la conséquence d'une autre différence fondamentale entre les deux dispositifs d'asile. Depuis ses débuts, l'administration allemande prend plus activement en charge la question du logement et de la subsistance matérielle des demandeurs durant la procédure. Ceci s'exprime par la traditionnelle proximité spatiale entre le lieu de vie auquel est assigné le demandeur et le lieu où est traitée sa demande. L'association du camp de réfugié au centre administratif devient ainsi la raison pour laquelle le BAMF se voit obligé de créer des bureaux excentrés : il n'était plus possible de loger l'ensemble des demandeurs dans le camp de réfugiés rattaché aux bureaux de Zirndorf.

Une seconde différence fondamentale entre le BAMF et l'OFPRA réside dans l'étendue de leurs compétences respectives. Les autorités françaises ont toujours été soucieuses de différencier clairement la problématique de l'asile politique (et de l'apatridie) de celle de l'immigration en général. « La question de l'asile est soigneusement séparée et distinguée de la problématique de l'immigration. La reconnaissance de la qualité de réfugié et l'octroi du statut relèvent d'un engagement de droit international, tandis que l'admission d'un immigrant est un acte de souveraineté nationale »³⁷², précise ainsi la brochure historique précitée. La migration forcée est perçue comme une forme de migration bien particulière qui mène à une régularisation particulière, qui se trouve donc prise en charge par une institution spécialisée et non pas par les préfectures. Essentiellement, il s'agit d'offrir une protection aux personnes qui en ont besoin de par leur destin biographique. Cette mission protectrice joue un rôle central dans l'identité institutionnelle de l'OFPRA – son nom en témoigne.

Si l'homologue allemand de l'OFPRA était au départ également conçu comme une institution s'occupant exclusivement de la demande d'asile, ceci a récemment changé. Depuis sa dernière réforme en 2005, le terme de « migration » a été accolé à son nom. La nouvelle appellation correspond à un élargissement de ses compétences. Puisque l'Allemagne ne s'est que très tardivement reconnue comme pays d'immigration et n'a donc jamais mis en œuvre une politique d'intégration active, elle ne disposait pas non plus d'une institution prenant en charge cette tâche³⁷³. Il a donc été décidé de préposer le BAMF à l'organisation de cours d'intégration pour les immigrés visant une installation durable. En outre, il s'occupe dès lors du soutien au retour volontaire et de l'intégration des immigrés juifs venant des pays ex-soviétiques. Cette réforme n'assigne pas seulement de nouvelles tâches au BAMF, mais lui donne également une nouvelle identité. Au-delà de la régularisation et de l'encadrement administratif des réfugiés, il appréhende désormais la question de la migration dans son intégralité et se soucie de l'intégration des personnes admises au séjour. Par ailleurs, le BAMF est également chargé par la mise en œuvre des « procédures Dublin » – alors que les personnes relevant de cette procédure sont en France identifiées et prises en charge par les préfectures. La concentration sur la seule problématique de l'asile politique qui caractérise fondamentalement l'OFPRA est ainsi diluée pour le cas du BAMF. Malgré cela, l'ancien président du BAMF, Dr. Albert Schmid, écrit dans sa préface au rapport d'activité de 2005 (qui apparaît donc juste après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi) : « Malgré l'élargissement des tâches du BAMF, le domaine de l'asile reste l'axe essentiel du travail de l'office [...] »³⁷⁴. Un attachement particulier de l'institution allemande à la thématique de l'asile semble donc persister.

³⁷² *Ibid.*, p. 34

³⁷³ À ce propos, voir : *op. cit.*, Herbert, U. (2001).

³⁷⁴ BAMF (2005a), *Migration, Asyl und Integration in Zahlen*, Nürnberg, p. 5, traduction par l'auteure.

5.2. L'INSTITUTION AU SEIN DE L'APPAREIL D'ÉTAT

5.2.1. L'OFPRA ET SES MINISTÈRES DE TUTELLE SUCCESSIFS

Avant de s'intéresser à la structure interne des deux institutions, considérons le lien que chacune d'entre elles entretient avec son ministère de tutelle. L'OFPRA était traditionnellement placé sous l'égide du ministère des Affaires étrangères – et représentait, sur ce point, une exception européenne. Ce rattachement traditionnel aux Affaires étrangères peut s'expliquer par différents facteurs. En premier lieu, le droit d'asile relève d'une Convention de droit international que l'OFPRA est censé appliquer. En second lieu, on considérait que la tâche de l'instruction des demandes d'asile nécessitait des connaissances dont l'accès pouvait être facilité grâce aux relations diplomatiques de la France. En dehors de ces considérations pratiques, une dimension symbolique semble également intervenir : traditionnellement, l'asile est soigneusement distingué d'autres formes d'immigration. Cette nette séparation est basée sur le caractère forcé, urgent et « politique » de la migration des réfugiés qui contrasterait avec le caractère plus volontaire et spontané de l'immigration dite « économique ». De plus, l'asile fait écho à un engagement de droit international à travers lequel la France renonce à la souveraineté territoriale dont elle dispose concernant les autres formes d'immigration. Le rattachement de l'OFPRA au ministère des Affaires étrangères entérinait donc cette distinction et le caractère spécifique du droit d'asile. Notons cependant que l'OFPRA était, selon la perception de ses agents, le parent pauvre de son ministère de tutelle. Lui était attribué une place marginale au sein de ce dernier, comme si la cause des demandeurs d'asile entachait le prestige de la diplomatie française. Je reviendrai ultérieurement sur cette question.

En 2007, l'OFPRA passe sous la tutelle du nouveau ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIINDS). Sa création et la mutation de l'Office sont officiellement justifiées par un argument d'ordre pratique : les divers services ayant trait à la question des étrangers, de l'immigration et de l'intégration étaient préalablement dispersés sur trois ministères différents (ministère des Affaires étrangères, ministère de l'Intérieur et ministère des Affaires sociales) ce qui entravait la coopération interinstitutionnelle et l'efficacité des services dans ce domaine. C'est ainsi qu'il est apparu opportun de créer un ministère regroupant l'ensemble des services et institutions concernés par les sujets susmentionnés. La fusion ainsi opérée a cependant été fortement critiquée par des acteurs du monde politique, académique et culturel. On peut supposer que la dissolution de ce qu'on avait fini par appeler le « ministère de l'Immigration » n'est pas sans lien avec la forte désapprobation publique que sa création avait suscitée. Après la disparition du ministère contesté à la fin de l'année 2010, l'OFPRA ne retourne pas dans son ministère originel, mais est rattaché au ministère de l'Intérieur.

Lors de l'enquête de terrain, je me suis intéressée aux répercussions que ces changements ont pu avoir à l'intérieur de l'institution. Il s'avère que l'impact sur le travail quotidien des instructeurs a été faible, voire inexistant. Même le travail des agents de la hiérarchie

supérieure ne semble pas en avoir été beaucoup affecté. Un agent de la hiérarchie supérieure de l'OFPPA constate à ce propos :

Sur le fond, ça n'a rien changé. L'OP ne s'est rendu compte de rien. Si je n'avais pas fait des bulletins d'information, il [l'OP] aurait dit : 'Ah bon ? On a changé de tutelle ?' La structure est donc restée la même : un établissement public indépendant d'instruction avec un directeur général. Le contexte de travail est resté identique.

[Juin 2010, OFPPA : homme ; encadrement supérieur ; ethnologie, sciences-politiques & langues ; 1984]

Les entretiens montrent que le changement de tutelle et la création dudit ministère de l'Immigration (désormais supprimé) sont néanmoins vus d'un œil critique par bon nombre d'agents. Ces derniers craignaient que la question de l'asile ne soit progressivement mêlée à celle de l'immigration et appréhendée en fonction de considérations de contrôle des flux migratoires jugées impropres à la garantie de la protection internationale. Les auteurs de la brochure *L'essentiel sur l'asile* publiée par le défunt ministère réagissent à ces critiques et tentent de rassurer ceux qui les émettent en soulignant qu'« un service de l'asile, distinct de la direction de l'immigration, a été créé au sein du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Il est directement rattaché au secrétaire général du ministère, ce qui traduit la volonté de bien distinguer la problématique de l'asile de celle de l'immigration »³⁷⁵. Ces affirmations n'ont néanmoins pas pu évincer un certain scepticisme à l'égard du nouveau ministère de tutelle. L'extrait d'entretien suivant est très illustratif de la méfiance que bon nombre d'agents de l'Office éprouvaient à l'égard des évolutions de 2007 :

Q : Vous avez été là pendant le changement de ministère en 2007. Est-ce que ça a changé fondamentalement quelque chose ?

R : Dans le travail de l'OFPPA ça n'a rien changé.

Q : Vous avez une idée de pourquoi ça s'est fait ?

R : Je pense qu'il y a une volonté en France de contrôler l'asile. Les pouvoirs publics en France estiment que la procédure d'asile – ce n'est pas ce que je pense – est détournée par une partie de migrants qui ne relèvent pas de l'asile et ils estiment que le contrôle de l'immigration et le contrôle de l'asile doivent être liés parce que pour eux, un demandeur d'asile est quelqu'un qui sera potentiellement illégalement sur le territoire. Et je pense qu'il y a aussi des questions de coût de la demande d'asile, qui est très élevé. Je l'explique par une volonté de mélanger un peu les politiques d'asile et les politiques d'immigration avec cette idée derrière que les demandeurs d'asile ne sont pas des vrais réfugiés, donc une position un peu idéologique. Ils veulent contrôler un peu l'ensemble de la chaîne de l'immigration en France. [...] Je pense que les pouvoirs publics ont voulu remettre un peu l'OFPPA au cœur des politiques d'immigration tout en gardant son indépendance. Ça n'a rien changé sur notre travail

³⁷⁵ MIIINDS (2009), *L'essentiel sur l'asile. Honorer notre tradition d'accueil des réfugiés* [en ligne]. Disponible sur : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/L_essentiel_sur_l_asile_-_Honorer_notre_tradition_d_accueil_des_refugies_3_.pdf> (consulté le 6 novembre 2010), p. 6.

parce qu'on n'a pas reçu de consignes particulières, on travaille de la même manière qu'avant. Mais en aval et en amont de la procédure d'asile, on sent que tout est fait pour restreindre les délais, pour pressuriser les demandeurs d'asile et je pense qu'ils ont tout mis dans un même ministère par souci de cohérence. Mais je pense que c'est une catastrophe. Je pense que l'image que l'OFPRA soit associé à un ministère qui est censé contrôler l'immigration – le droit d'asile ne peut pas être contrôlé comme les flux migratoires. Je pense qu'il y a une confusion très dangereuse qui est exercée.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; chef de section ; droit international public / humanitaire & sciences politiques ; 2004]

Dans cet extrait d'entretien apparaît un autre aspect significatif concernant les liens entre l'Office et le ministère. Selon la définition figurant tout en haut de la page d'accueil de son site internet, « l'OFPRA est un établissement public doté de l'autonomie administrative et financière »³⁷⁶. L'autonomie et l'indépendance de l'Office par rapport à son ministère de tutelle est chérie par ses agents et très souvent soulignée dans leur discours. Elles sont présentées comme garants d'une instruction juste, équitable, idéologiquement neutre et objective des demandes d'asile. En renonçant ici à un approfondissement de cet aspect de l'autodéfinition de l'office, il faut retenir à présent que les liens entre l'OFPRA et son ministère de tutelle semblent en effet être relativement peu étroits. Selon les fermes affirmations des agents interrogés, le ministère n'intervient jamais sur l'appréciation juridique et fondamentale des dossiers et n'a aucune influence sur le sens des décisions prises. Il ne peut agir qu'en amont ou en aval de la procédure d'asile afin de définir le cadre matériel de son déroulement. Ces affirmations sont fortement remises en cause par Antoine Decourcelle et Stéphane Julinet qui soutiennent que le discours sur l'indépendance de l'OFPRA est trompeur dans la mesure où il dissimule une relation étroite : « l'OFPRA est loin d'être imperméable aux relations diplomatiques de la France³⁷⁷ mais aussi aux décisions politiques internes concernant notamment le sort réservé aux étrangers »³⁷⁸. La question de l'indépendance de l'OFPRA se cristallise souvent dans celle de l'existence ou non de quotas d'admission imposés par le ministère de tutelle. Notons finalement que l'OFPRA a formé une unité administrative avec sa juridiction d'appel, la CNDA. Ce lien qui a été rompu le 1^{er} janvier 2009, date depuis laquelle la CNDA est rattachée au Conseil d'État.

5.2.2. LA TUTELLE MINISTERIELLE DU BAMF AU MIROIR DU CAS FRANÇAIS

À la différence de son homologue français, le BAMF a toujours été sous la tutelle du « ministère fédéral de l'Intérieur » (« *Bundesministerium des Inneren* »). Il a le rang d'« administration fédérale supérieure » (« *Bundesoberbehörde* »), son siège principal (« *Zentrale* ») se trouve à Nuremberg. Le nouveau président en poste depuis le 1^{er} décembre 2010 vient directement du ministère de l'Intérieur où il a préalablement dirigé la division

³⁷⁶ OFPRA, *Office français de protection des réfugiés et des apatrides*, [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.ofpra.gouv.fr>> (consulté le 14 avril 2011).

³⁷⁷ L'ouvrage date de l'époque où l'office était encore rattaché au ministère des Affaires étrangères.

³⁷⁸ Decourcelle, A. & Julinet, S. (2000), *Que reste-t-il du droit d'asile ?*, Paris : L'esprit frappeur, p. 77.

« gestion de crises et protection de la population » (« *Krisenmanagement und Bevölkerungsschutz* »). Le BAMF entretient en effet des liens bien plus étroits que l'OFPRA avec son ministère de tutelle. Le ministère de l'Intérieur allemand constitue le supérieur hiérarchique du BAMF. L'autorité du ministère est indiscutable et le BAMF doit appliquer à la lettre les consignes et ordres reçus par le premier. Les qualificatifs « consigne » et « ordre » renvoient ici au terme allemand « *Weisung* » qui est généralement employé pour désigner les instructions que le ministère communique au BAMF (il est également utilisé dans le cas d'autres relations de subordination). Difficilement traduisible, sa signification exacte semble se trouver à mi-chemin entre le terme d'« ordre » (légèrement trop directif et concret) et « consigne » (légèrement trop faible et flou). En invitant le lecteur à garder cette précision en tête, je vais désormais employer le terme de « consigne » comme traduction de la notion allemande « *Weisung* ».

Chose apparemment impensable dans le contexte français, le ministère de l'Intérieur ne donne pas seulement des consignes sur les aspects formels de l'instruction des dossiers de demande, mais également leur appréciation de fond, c'est-à-dire sur le sens des décisions. Ces consignes sont communiquées à la direction de l'Office à Nuremberg qui se charge de les transmettre, sous forme écrite ou orale et par le biais des directeurs des bureaux excentrés, aux instructeurs. Contrairement au cas français, le ministère allemand est donc bien en capacité d'influencer l'appréciation et les pratiques décisionnelles à l'égard de telle ou telle population de demandeurs. À titre d'exemple, le ministère a décidé en 2007 que la problématique des chrétiens d'Irak relève d'une « persécution de groupe » (« *Gruppenverfolgung* »)³⁷⁹. Cette appréciation avait pour conséquence la consigne de reconnaître tous les irakiens dont l'appartenance à la communauté chrétienne pouvait être établie avec certitude. D'un côté la consigne facilite le travail des instructeurs, d'un autre côté, ces derniers se sentent parfois régentés par le ministère. Voici quelques exemples d'extraits d'entretiens reflétant la relation de subordination incontestable existant entre les deux :

Dernièrement j'ai également fait des entretiens avec des demandeurs irakiens et pour l'Irak il y a la consigne du ministère de l'Intérieur selon laquelle on doit faire des accords à tous les minorités confessionnelles.

[Mai 2010 BAMF : femme ; instructrice ; droit ; 1993]

L'Office et le ministère de l'Intérieur ne veulent pas qu'on évalue comme trop mauvaise la situation en Afghanistan, donc qu'on reconnaisse trop d'Afghans. Il y a donc une certaine pression politique.

[Mai 2010 BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1989]

³⁷⁹ Cette décision explique en grande partie les taux d'accord très élevés dont bénéficient les demandeurs irakiens au BAMF depuis 2007 [voir : annexe 2, figure 28], très nombreux depuis cette même date [voir : annexe 2, figure 16 à 20]. Le nombre important de décisions positives prises à l'égard de cette population de demandeurs [voir : annexe 2, figure 27] est également à l'origine du niveau élevé du taux d'accord global ces dernières années (surtout entre 2007 et 2009) [voir : figure 2].

Il y a cette consigne politique du ministère de l'Intérieur, c'est comme ça, vous êtes obligés de soumettre aux supérieurs chaque cas turc à qui vous voulez faire un accord et je n'ai pas connaissance d'un seul cas qui a été reconnu ces deux dernières années.

[Mai 2010 BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1993]

L'écart par rapport au discours des agents français qui insistent sur leur parfaite indépendance dans l'appréciation des dossiers est évident. En entreprenant mon travail de terrain à l'OFPRA après l'achèvement de celui au BAMF j'ai quelques fois commis l'erreur de dire que l'OFPRA serait « sous les ordres » du ministère de l'Immigration, ce qui a systématiquement entraîné une correction de la part de mes interlocuteurs : l'OFPRA est « sous la tutelle » du ministère ! Mes impressions concernant la nature et les implications pratiques du lien hiérarchique entre les deux institutions et leurs ministères respectifs ont été confirmées par l'officier de liaison du BAMF en poste à Paris. Ayant pour fonction d'assurer le lien entre les deux institutions, il possède une profonde connaissance des deux systèmes nationaux. Par rapport aux relations institution-ministère il explique :

Les français sont très sensibles par rapport à la thématique de l'asile et des réfugiés. Si on disait ici : l'OFPRA est sous les ordres du ministre Besson, cela voudrait dire que c'est Besson qui décide qui est reconnu comme réfugié et qui ne l'est pas. Puisque l'OFPRA est présenté vers l'extérieur comme une administration autonome et indépendante, on peut vraiment dire que les décisions sont prises par le directeur général et que le ministre n'a rien à voir avec ça. Ceci est la représentation vers l'extérieur. En Allemagne cela pose moins problème.

[Juin 2010 MIIINDS : homme ; officier de liaison ; sciences administratives ; 2002]

Le positionnement des deux institutions par rapport à leurs ministères de tutelle révèle donc des différences importantes. La nature de ce lien apparaît en effet comme significative concernant l'autodéfinition et l'autoperception des deux institutions, ainsi que par rapport au vécu professionnel des agents. Cette question sera creusée dans un chapitre ultérieur.

5.2.3. MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES VS. MINISTERE DE L'INTERIEUR

La place qu'occupe l'administration de l'asile au sein de l'appareil bureaucratique d'État revêt, surtout en France, un caractère quelque peu paradoxal. Il semble y avoir un net décalage entre la haute valeur symbolique généralement attribuée au droit d'asile comme mission humanitaire de protection internationale, d'un côté, et la place que l'on aménage aux institutions prenant en charge cette mission « noble » de l'autre. Il faut cependant analyser séparément le cas allemand et français dans la mesure où il s'agit de deux situations différentes, malgré certaines similitudes incontestables.

À commencer par le cas français, il faut d'abord noter que le droit d'asile a valeur constitutionnelle, le préambule de la Constitution de 1946 y fait explicitement référence. L'implication de la France dans la protection des réfugiés se confirme par sa ratification de la Convention de Genève en 1951. En renvoyant à ces deux engagements juridiques, les autorités françaises mettent en exergue leur grand attachement aux valeurs qu'incarnent le

droit d'asile et les institutions qui l'appliquent : protection, liberté, accueil, solidarité, et, plus généralement, respect des droits de l'homme. Une fierté à l'égard de la « tradition de l'asile » française transparaît souvent dans le discours officiel³⁸⁰. La France aime se concevoir et se présenter comme « pays des droits de l'homme ». Il n'est d'ailleurs pas rare que des demandeurs d'asile fassent référence à cette réputation positive pour expliquer leur choix de la France comme pays de destination, mais peut être aussi pour inviter l'administration à faire honneur à cette bonne réputation, à tenir la promesse républicaine. Cette image est construite et maintenue à travers le discours gouvernemental et se matérialise dans certains supports de communication à destination du grand public. Dans la brochure susmentionnée *L'essentiel sur l'asile*, le ministère affiche sa volonté d' « honorer notre tradition d'accueil des réfugiés » et affirme « l'attachement renouvelé de la France au droit d'asile »³⁸¹. Lors de sa présidence de l'Union européenne en 2008, la France a impulsé l'adoption du *Pacte européen sur l'immigration et l'asile* visant à « bâtir une Europe de l'asile »³⁸². Dans les premières lignes de la brochure historique de l'OFPRA, son président Jean François Cordet met en exergue la « très longue tradition de droit d'asile »³⁸³ en France.

Face à ces allégations, les taux d'accord extrêmement bas et le caractère de plus en plus restrictif de la législation suscitent une interrogation à propos du sens que l'on donne aujourd'hui à la « tradition de l'asile ». Dans le discours officiel, l'objectif d' « honorer la tradition de l'asile » est généralement couplé avec celui d' « éviter le détournement des procédures d'asile, dans l'intérêt même des personnes ayant besoin de protection, en mettant en œuvre les procédures destinées à dissuader les demandes non fondées et en assurant le retour dans leur pays d'origine des personnes dont la demande d'asile n'a pas abouti »³⁸⁴. Suivant la même argumentation, le président d'antan du conseil d'administration de l'office, Francis Girault, conclut en 2005 au succès de la « réforme maîtrisée du droit d'asile » dont l'objectif était de « préserver le droit d'asile dans notre pays et limiter son détournement à des fins d'immigration »³⁸⁵. Cet objectif repose en effet sur la distinction entre immigrés et réfugiés : pour l'OFPRA, « le demandeur d'asile est à la fois un immigrant et un réfugié potentiel »³⁸⁶. Tandis que le discours officiel fait apparaître le grand nombre de demandes supposément injustifiées comme une menace pour le droit d'asile français, certains observateurs critiques soutiennent que le droit d'asile serait volontairement démoli et bafoué par le gouvernement dont l'action prouverait donc le contraire d'un attachement à celui-ci. Dans leurs ouvrages respectifs, A. Decourcelle et S. Julinet se demandent *qu'est-ce qui reste du droit d'asile*³⁸⁷, J. Valluy conceptualise le *grand*

³⁸⁰ Par « discours officiel » j'entends le discours émanant des législateurs et représentants gouvernementaux ainsi que des institutions qui mettent en œuvre la législation.

³⁸¹ MIIINDS (2009), *op. cit.*, p. 29.

³⁸² *Ibid.*, p. 7.

³⁸³ OFPRA (2008c), *Rapport d'activité*, Paris, p. 2.

³⁸⁴ MIIINDS (2009), *op. cit.*, p. 6

³⁸⁵ OFPRA (2005), *op. cit.*, p. 2.

³⁸⁶ OFPRA (2008c), *op. cit.*, p. 34.

³⁸⁷ Decourcelle, A. & Julinet, S., *op. cit.*, (2000).

*retournement du droit d'asile*³⁸⁸ alors que D. Fassin, A. Morice et Catherine Quiminal font une critique générale des *lois de l'inhospitalité*³⁸⁹. Les auteurs partagent un point de vue critique sur la manière dont la question de l'asile est actuellement appréhendée en France et en Europe et pointent l'évident écart qui se creuse entre le discours valorisant la tradition de l'asile d'un côté, et l'action concrète des administrations et législateurs de l'autre. La faiblesse des taux d'accord que les porte-paroles politiques et administratifs présentent comme une conséquence logique des « détournements de procédure », et donc comme nécessaire à la sauvegarde du droit d'asile, ne constituent pas le seul facteur donnant lieu à une impression de paradoxe entre discours et action. Au-delà des faits bruts tels que les statistiques ou l'évolution de la législation dans un sens de moins en moins favorable aux demandeurs, il faut également considérer des aspects plus subtils parfois soulevés par les agents de l'administration. Si la mission d'accueil des réfugiés est décrite comme une mission noble et honorable, les moyens mis à disposition des services administratifs en charge de sa mise en œuvre sont, aux yeux du personnel administratif, insuffisants. Par ses agents, l'Office est fréquemment perçu comme une « administration à part », occupant une position relativement marginale au sein de l'appareil bureaucratique d'État. Ceci se traduit par exemple par la difficulté des officiers de protection de se faire muter dans une autre administration rattachée au même ministère. Les liens avec les institutions voisines semblent en effet être peu nombreux et faibles. Comme nous dit ce chef de section,...

...il y a un sentiment général à l'OFPRA que cette institution est un peu isolée dans l'administration publique, on est un peu à part, on est un corps d'officiers de protection particulier, on est très isolé, du coup il n'y a pas beaucoup de passerelles avec d'autres institutions. Donc ça, c'est un peu négatif. Il y a beaucoup de jeunes officiers de protection qui arrivent à l'OFPRA et qui ont le sentiment d'être bloqués, de ne plus pouvoir en sortir.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; chef de section ; droit & sciences politiques ; 2004]

Selon les propos de certains agents, l'OFPRA aurait toujours été le « parent pauvre » du ministère des Affaires étrangères, et serait même perçu par ce dernier comme entachant son prestige. Dans son rapport d'information sur l'OFPRA (élaboré à la demande du sénat en 2005-2006), Adrien Gouteyron confirme cette analyse et donne un exemple très parlant : « À titre symbolique, il faut relever que le nouveau secrétaire général du Quai d'Orsay, M. Philippe Faure, se rendra prochainement à l'OFPRA, ce qu'aucun de ses prédécesseurs n'avait fait depuis cinquante ans. Cela peut témoigner d'un relatif désintérêt du Quai d'Orsay pour un organisme qui n'entre pas dans les 'missions nobles' de la diplomatie française »³⁹⁰. Selon les propos d'un agent instructeur relativement ancien par rapport à la moyenne des agents, cette marginalité se matérialise par l'inscription géographique et l'équipement lacunaire des locaux de l'OFPRA :

³⁸⁸ Valluy, J. (2009), *Rejet des exilés. Le grand retournement du droit de l'asile*, Bellecombe-en-Bauges : Éditions du Croquant.

³⁸⁹ Fassin, D.; Morice, A. & Quiminal, C. (1997), *Les lois de l'inhospitalité. Les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans-papiers*, Paris : La Découverte.

³⁹⁰ Gouteyron, A. (2006), *Rapport d'information au sénat sur le contrôle relatif à l'OFPRA*, p. 51.

Quand je suis arrivé, on était encore dans un autre bâtiment, aussi à Fontenay. Et c'était vraiment tout à fait différent, des locaux et un équipement très rudimentaires, un grand manque de personnel etc. Mais même si le bâtiment qu'on occupe aujourd'hui est beaucoup plus grand et agréable, ils nous ont laissé à Fontenay et cela n'est pas anodin. Ce n'est pas une administration prestigieuse, le ministère des Affaires étrangères n'en est pas très fier et c'est clairement une volonté politique que de mettre l'OFPRA en dehors des murs de Paris, dans la banlieue. Ils ne veulent pas de la présence des étrangers qui font la queue devant, au 16^e. Ils auraient pu nous y mettre, il y avait un bâtiment de disponible mais ils ont préféré nous laisser dans cet espace à l'écart. Il y a là une volonté de rendre invisibles les étrangers, d'occulter la réalité de la demande d'asile.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; instructeur ; histoire ; 2001]

Notons à ce propos que la CNDA est également située dans la banlieue Est de Paris, à Montreuil, fait qui conforte l'hypothèse avancée par cet instructeur. Afin d'illustrer le caractère provisoire et rudimentaire de l'environnement matériel de travail, les agents racontent parfois sous forme d'anecdote qu'ils ont dû attendre l'année 2004 pour qu'un accès internet soit installé sur tous les postes de travail.

Divers travaux appuient l'hypothèse selon laquelle la prise en charge juridique et administrative des étrangers revêt un caractère peu noble et fait l'objet d'une faible popularité au sein des services administratifs. Ainsi, A. Spire montre dans son article *L'asile au guichet*³⁹¹, comment le service de l'asile d'une préfecture parisienne est construit et perçu comme un « espace de relégation » par la hiérarchie et les agents qui y travaillent : « le centre d'accueil des demandeurs d'asile est confiné dans un lieu à l'écart des autres services préfectoraux, au sein d'une zone périphérique éloignée des commerces et des habitations. De surcroît, la vétusté des lieux conforte les agents dans leur sentiment d'être délaissés, voire sacrifiés par la hiérarchie : les ordinateurs sont souvent en panne, les fenêtres anti-incendie sont bloquées, les extincteurs sont trop vieux pour fonctionner et l'absence de ventilation est durement ressentie pendant les chaleurs de l'été »³⁹². Le sentiment de délaissement, de mise à l'écart et de méconnaissance de l'activité professionnelle que A. Spire constate chez les agents préfectoraux s'observe aussi, mais certainement dans une moindre mesure, chez les agents de l'OFPRA. Ceux-ci estiment que leur travail est méconnu et trop faiblement valorisé à l'extérieur de l'office. Cette image extérieure ne reflèterait en rien leur propre perception du métier d'instructeur qu'ils décrivent généralement comme très enrichissant, intéressant et relevant d'une grande responsabilité.

En somme, le caractère noble que l'on a, d'un point de vue symbolique, tendance à attribuer à la mission de la protection des réfugiés semble fortement contraster avec la manière dont est appréhendé et organisé l'accueil des réfugiés d'un point de vue pratique. Ce constat est probablement généralisable à d'autres domaines administratifs ayant trait à la question de

³⁹¹ Spire, A. (2007), *op. cit.*

³⁹² *Ibid.*, p. 6.

l'immigration et des étrangers. Ainsi, A. Spire constate un « décalage entre la légitimité accordée à l'immigration comme enjeu structurant le champ politique et la place de relégation qui lui est assignée dans le champ bureaucratique »³⁹³. Il faut néanmoins rappeler que l'asile politique bénéficiait, comparé à d'autres formes d'immigration, d'un certain prestige dans la mesure où il était associé aux valeurs de liberté et de solidarité avec les victimes (héroïques) de systèmes oppressifs et totalitaires. La distinction traditionnellement opérée, tant d'un point de vue symbolique que juridique, entre les immigrés à la recherche de travail et les réfugiés à la recherche de protection, a aujourd'hui tendance à se brouiller. Les changements récents dans l'organisation ministérielle et institutionnelle évoqués préalablement peuvent, en effet, être interprétés comme symptomatiques de cet effritement du statut particulier de l'asile au sein de l'appareil de gestion bureaucratique des étrangers. Ils ont été l'occasion de réévaluer l'importance et le sens attribué à la question de la demande d'asile en France. D'un point de vue strictement organisationnel, la place de l'OFPRA et de la CNDA s'en est trouvée modifiée, même si les répercussions pratiques au niveau du travail quotidien des deux organismes étaient relativement faibles. De toute évidence, ces changements sont surtout cruciaux dans leur dimension symbolique. Les agents de l'OFPRA témoignent d'une volonté de défendre le statut particulier du droit d'asile et dénoncent plus ou moins vigoureusement l'amalgame entre asile et immigration qui serait selon eux dangereux et en même temps de plus en plus courant :

On est à la fois dans des valeurs symboliques et de l'autre côté, avec le nouveau ministère, ça relève du droit au séjour, avec une activité chiffrée, avec un taux d'activité, une normalisation de ce processus administratif. [...] On est plus dans une gestion des flux que dans la défense d'un combat noble. [...] Oui, je pense qu'on est dans une normalisation du traitement de la demande d'asile.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; chef de section ; droit ; 2003]

Afin d'anticiper et désamorcer les réactions critiques au remaniement affectant l'affiliation ministérielle de l'OFPRA, ses concepteurs politiques assurent que « le devoir d'accueil des réfugiés ne saurait donc être subordonné à l'impératif de gestion des flux migratoires » et que « la demande d'asile n'est en aucun cas la 'variable d'ajustement' de la politique d'immigration »³⁹⁴. Nous pouvons provisoirement conclure que le droit d'asile semble aujourd'hui constituer la surface de projection d'un débat politique et idéologique mettant en jeu la question du caractère noble ou ignoble de l'asile.

5.2.4. DOMAINE DE L'ASILE VS. DOMAINE DE L'INTEGRATION

Le droit d'asile allemand s'enracine historiquement dans la loi fondamentale (« *Grundgesetz* »³⁹⁵) ainsi que dans Convention de Genève ratifiée en 1951. Le droit à l'asile

³⁹³ *Ibid.*

³⁹⁴ MIIINDS (2009), *op. cit.*, p. 3.

³⁹⁵ La loi fondamentale allemande peut en effet être considérée comme sa constitution. Ainsi, le droit d'asile a un rang constitutionnel en France et en Allemagne.

politique est considéré comme une conséquence de l'histoire allemande ce qui lui donne une forte valeur symbolique et une importance primordiale dans les tentatives de dépassement de cette dernière. Ainsi, les rapports du BAMF rappellent tous les ans que le droit d'asile allemand est le résultat de l'expérience historique du national-socialisme. La « garantie constitutionnelle » dont est doté le droit d'asile est souvent mise en avant comme une preuve de l'attachement de l'État allemand à ce droit. Depuis le « compromis de l'asile » (« *Asylkompromiss* ») de 1992, la valeur constitutionnelle du droit d'asile doit être qualifiée d'essentiellement symbolique. Suite aux modifications législatives de 1992, la reconnaissance au titre de l'asile (au titre de la loi fondamentale) n'est possible que sous certaines conditions particulières [voir : chapitre 4.1.2]. En conséquence, seul environ 500 personnes par an sont admises au séjour sur le fondement du droit d'asile constitutionnel. Au regard de la faible importance pratique de l'asile constitutionnel, il semble curieux que ce dernier continue à être évoqué comme une garantie essentielle du droit d'asile allemand. L'utilité du droit d'asile constitutionnel et la nécessité de sa sauvegarde font d'ailleurs l'objet d'une vive controverse entre des représentants du monde juridique, institutionnel et politique. Pour les défenseurs de sa sauvegarde, son caractère fortement symbolique constitue en effet un argument central.

Bien que le droit d'asile allemand fasse évidemment référence à une procédure et un appareil administratif spécifique, l'Allemagne n'a jamais aussi soigneusement distingué l'asile d'autres formes d'immigration que la France. La problématique de l'asile était toujours inscrite dans le domaine de compétence du ministère de l'Intérieur, comme c'est d'ailleurs le cas dans beaucoup d'autres pays européens. Concernant sa mise en œuvre pratique et son appréhension politique, on constate sa dissolution dans la problématique plus générale de l'immigration. Tel qu'il a été expliqué dans un chapitre précédent, le domaine de compétence de l'Office allemand se limitait jusqu'en 2005 à celui de l'asile. En 2005, il a acquis un second grand domaine de compétences, à savoir celui de l'intégration (et, plus marginalement, de l'encouragement au retour volontaire). Une des divisions du BAMF est entièrement consacrée à la tâche de concevoir, organiser et piloter des projets et cours d'intégration. Les actions intégratives s'adressent à l'ensemble des étrangers bénéficiant d'un droit au séjour permanent, peu importe le motif initial de leur régularisation. L'extension du domaine de compétence signifie donc également une appréhension plus englobante de la problématique migratoire par le BAMF. Si la réforme de 2005 a entraîné de profonds changements au niveau de l'organisation pratique de l'office, elle révèle également une dimension symbolique et a contribué à modifier l'image extérieure de l'institution. C'est au moment de cette réorganisation que la direction du BAMF prend l'initiative d'acter une autodéfinition (« *Leitbild* »), une sorte de charte, qui verra le jour sous forme d'un dépliant imprimé ou téléchargeable sur le site de l'Office. Cette charte marquerait selon le président d'antan Albert Schmid « une période de mutation de l'Office d'une administration d'asile pur vers un centre de compétences pour les questions d'intégration et de migration »³⁹⁶. Si l'image extérieure du BAMF a été durant longtemps

³⁹⁶ BAMF (2008a), *Unser Leitbild*, Nürnberg.

assez négative, l'élargissement de son domaine d'activité et son auto-déclaration comme « centre de compétences pour les questions d'intégration et de migration » a entraîné une perception extérieure davantage marquée par un esprit d'ouverture que de fermeture. Au-delà des conséquences positives en termes d'image, la réforme a eu l'effet escompté d'absorber le sureffectif personnel s'étant accumulé avec la baisse du nombre de demandes d'asile et de justifier la pérennisation des emplois. Une partie des agents instructeurs a ainsi été affectée dans le domaine de l'intégration (« *Integrationsbereich* ») – avec ou, plus rarement, sans leur accord. La création de ce nouveau domaine représentait un défi important. Durant les deux premières années de son existence, sa construction drainait beaucoup de ressources matérielles et humaines. L'attention de la direction était largement focalisée sur la relève du nouveau défi, ce qui provoquait un certain sentiment de délaissement chez les agents demeurés dans l'« ancien » domaine de l'asile. Dans les entretiens, beaucoup d'agents instructeurs évoquent une scission de l'institution qui se serait opérée durant cette période. La subdivision de l'Office en deux domaines d'activité relativement indépendantes se reproduit à plus petite échelle au sein des offices excentrés. Une partie des agents instructeurs (« *Entscheider* ») s'étant transformés en « coordinateur régional » (« *Regionalkoordinator* », abréviation plus couramment utilisée : « *ReKo* »), y cohabitent désormais deux corps de métier chargés de tâches très différentes. Selon les instructeurs interrogés, les deux groupes se côtoient peu (ce qui s'explique en partie par les contraintes pratiques de leurs tâches professionnelles respectives). La division formelle semble se répercuter sur les rapports sociaux : dans certains propos, transparaît un sentiment de rancune envers les collègues auraient abandonné le travail dur et ingrat de l'instruction des demandes d'asile pour rejoindre le nouveau domaine d'activité bénéficiant d'une connotation plus positive. En réponse à ma question, la majorité des instructeurs affirment n'avoir jamais voulu se faire muter dans le domaine de l'intégration (une telle mutation était proposée en 2005 à tous les instructeurs). La manière dont ils expliquent leur non-saisissement de cette possibilité reflète un attachement à la mission institutionnelle de l'instruction des demandes d'asile – avec toutes les difficultés, ardeurs et contraintes qu'elle implique. Voici un extrait illustratif de cette attitude :

J'ai travaillé durant toute ma vie professionnelle dans le domaine régalien [...] et puis d'un coup faire le nigaud social [« Sozialheini »], le tonton-bonjour [« Grüß-Gott-Onkel »] et de tenir la main et tout – comme un représentant [« Vertreter »], si on veut l'exprimer ainsi... non, plutôt supporter le stress du tas de dossiers [de demande d'asile].

[Mai 2010 BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1992]

Pour une meilleure compréhension, il faut préciser que la tâche principale des coordinateurs régionaux consiste à faire le lien avec les divers prestataires et organismes porteurs des cours et projets d'intégration. Ainsi, ils passent beaucoup de temps à l'extérieur de l'Office tandis que les instructeurs reçoivent les demandeurs dans leur bureau.

La contrariété de certains instructeurs s'explique également par la conjoncture particulière du moment de mon enquête : pour la première fois depuis 1992 a été constatée en 2008 une nouvelle hausse du nombre de demandes d'asile. Dans la mesure où cette tendance se

confirmait au cours de l'année 2009, un manque d'effectifs se faisait progressivement sentir dans le domaine de l'instruction des demandes d'asile. En conséquence, la direction du BAMF avait décidé de rappeler sur leur ancien poste d'instructeur un certain nombre d'employés qui étaient entre-temps devenus coordinateurs régionaux. Prévue pour une durée de six mois, cette mesure surnommée « action collective » (« *Gemeinschaftsaktion* ») devait permettre un écoulement du stock des demandes d'asile en attente. Les coordinateurs régionaux participant à l'action collective semblaient éprouver un certain malaise, dû au rebascullement dans leur « ancien métier ». D'après l'encadrement, peu d'agents s'étaient portés volontaires ce pourquoi on a dû obliger un certain nombre de personnes à participer. J'ai eu l'occasion d'interroger deux agents se trouvant dans ce cas de figure. Leur récit fait apparaître la différence fondamentale entre le travail dans le domaine de l'intégration et celui de l'asile :

L'activité de l'instruction est principalement une activité administrative, on travaille sur une situation avec une personne concrète et c'est très lié au cas particulier. Dans l'intégration, on peut aussi agir de manière très créative et c'est une toute autre approche. On a aussi affaire aux partenaires d'intégration sur place, on doit beaucoup négocier et réussir à établir un contact avec les gens.

[Mai 2010 BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1992]

Selon l'opinion généralement défendue au sein du BAMF, le métier d'instructeur souffre d'une connotation négative dans la mesure où il est avant tout associé au rejet massif des demandeurs d'asile. Il est décrit comme dur – émotionnellement, moralement ainsi qu'en termes de charge de travail. Le métier de coordinateur régional cependant renvoie à une action plus positive car intégrative et non restrictive. Contrairement à celui de l'instructeur, il est associé à la confiance réciproque, au soutien et à l'encouragement.

Un certain revirement semblait avoir lieu au moment de mon enquête de terrain. Dans la période de sa création, l'attention de la direction était certainement davantage focalisée sur le domaine de l'intégration – même si le discours officiel donnait une priorité égale aux deux domaines d'action. Depuis que le travail dans le domaine de l'intégration s'effectue de manière plus routinière et depuis la rehausse de la demande d'asile, un subtil glissement se constate dans le discours officiel du BAMF. Le domaine de l'asile a de nouveau le vent en poupe et son importance est soulignée à de multiples occasions. Ainsi, l'ancien président Albert Schmid introduit le rapport de l'année 2009 par le constat suivant : « Tandis que le nombre de demandes d'asile en Allemagne avait atteint un niveau plancher, presque historique, il recommence désormais à croître significativement. Les 27 649 demandes de l'année 2009 montrent que le domaine de l'asile constitue un aspect essentiel du travail de l'Office fédéral de la migration et des réfugiés »³⁹⁷.

Cette nouvelle situation apportait une certaine satisfaction aux agents instructeurs qui avaient critiqué la négligence et le démantèlement du domaine de l'asile au profit de celui de l'intégration. Confrontés à la question de savoir quelle était selon eux la tâche

³⁹⁷ BAMF (2009a), *Asyl in Zahlen*, Nürnberg, p. 5, traduction par l'auteure.

fondamentale du BAMF, la majorité parmi eux répondait sans hésitation que c'était l'instruction des demandes d'asile. Pour ne pas dessiner une image déformée de la réalité, il faut mentionner que peu d'instructeurs étaient pour autant hostiles au domaine de l'intégration, la majorité semblait au contraire approuver son action. Or, la mise en avant de l'importance du domaine de l'asile correspondait à la conjoncture générale du moment qui semblait pour ainsi dire donner raison aux instructeurs lui étant restés fidèles. Bien que la direction s'efforce d'attribuer, au moins en théorie, une égale priorité aux deux domaines d'action et de conserver une identité unifiée et commune des agents du BAMF, par exemple à travers le slogan « Nous sommes un office ! » (« *Wir sind ein Amt !* »), le clivage est indéniable. L'ordre de priorité entre le domaine de l'asile et celui de l'intégration constitue un enjeu symbolique et pratique au sein de l'institution et structure tant ses rapports de force intérieurs que son image extérieure.

En guise de conclusion, on peut retenir que la question du caractère noble et ignoble de l'administration des demandeurs d'asile se pose en termes différents en Allemagne et en France. Le débat français se cristallise principalement autour de la question du traitement différencié de l'asile et d'autres formes d'immigration. L'Office allemand, quant à lui, est préoccupé par un équilibre juste entre deux tâches différentes qui relèvent pourtant d'une même problématique générale (la migration). L'activité de « tri » des demandeurs caractéristique des deux institutions a été, dans le cas allemand, complétée par une seconde activité consistant à s'occuper de l'intégration des « élus » des diverses procédures de régularisation (dont celle de la demande d'asile). La différence entre ces deux tâches prises en charge par l'Office allemand ne peut pas réellement être saisie en termes de prestige, mais plutôt en termes de difficulté morale. Il apparaît finalement que l'augmentation extrême du nombre de demandes, le discours médiatique et institutionnel sur les demandes frauduleuses et la baisse successive du taux d'accord ait porté préjudice au prestige initial du droit d'asile. Un fossé s'est creusé entre l'état d'esprit dans lequel le droit d'asile a été conçu par la communauté internationale il y a 60 ans et la manière dont la demande d'asile est appréhendée aujourd'hui. Ainsi, la dimension symbolique du droit d'asile, mise en lumière au fil de ce chapitre, s'apparente de plus en plus à une coquille dont le contenu pratique et concret est devenu incertain. Bien que la nécessité d'accueillir et protéger les personnes gravement menacées dans leur pays d'origine fasse encore largement l'unanimité, le sens des concepts de « menace grave », de « persécution politique », de « protection » ainsi que le devoir moral des pays occidentaux face à ces problématiques fait l'objet d'un désaccord profond.

5.3. ORGANISATION ET STRUCTURE INTERNE

5.3.1. ORGANIGRAMME

En dehors des similitudes qui se constatent à propos de l'organisation interne du BAMF et de l'OFPRA, il faut tout d'abord mettre en lumière la différence de taille entre les deux institutions. Avec environ 2 000 employés, le BAMF dispose de quatre fois plus de personnel

que son homologue français. Il avait à sa disposition 354 949 000 € en 2009 et 401 508 000 €³⁹⁸ en 2010, tandis que l'OFPRA avait un budget de 31 000 000 € en 2009 et de 32 150 000 M €³⁹⁹ en 2010. Cet écart doit cependant être fortement relativisé en raison des compétences beaucoup plus vastes du BAMF. À défaut de disposer de chiffres précis, on peut considérer qu'environ la moitié du budget de l'institution allemande est réservée au secteur de l'intégration. Les frais de personnel représentent les postes les plus importants dans les deux budgets institutionnels : le BAMF y consacre 99 000 000 € et l'OFPRA 21 500 000 €. Même en prenant en compte que le BAMF dépense environ la moitié de cette somme pour les agents travaillant dans le domaine de l'intégration, le budget prévu pour les rémunérations reste bien plus important du côté allemand. Comme nous allons le voir, les agents allemands sont en effet mieux rémunérés que leurs collègues français.

Le BAMF est chapeauté par un président nommé par le ministre de l'Intérieur pour une durée indéterminée. Le président est secondé par un vice-président. En dessous de la présidence de l'Office se trouvent les présidents des cinq divisions (« *Abteilungen* ») numérotés de la manière suivante :

1. Ressources et administration (« *Ressourcen und Verwaltung* »),
2. Tâches internationales, recherche sur les migrations, technique d'information et de communication (« *Internationale Aufgaben, Migrationsforschung und -grundsatzfragen, Informations- und Kommunikationstechnik* »),
3. Intégration (« *Integration* »),
4. Procédure d'asile, droit au séjour, sécurité (« *Asylverfahren, Aufenthaltsrecht, Sicherheit* »),
5. Mise en œuvre des procédures d'asile, coordination régionale de l'intégration, prise en charge de tâches liées à la migration (« *Durchführung von Asylverfahren, Regionalkoordination der Integration, Wahrnehmung von Migrationaufgaben* »).

Chaque division est scindée en différents « groupes » comprenant à leur tour différents services (« *Referate* »). Seule la cinquième division révèle une spécificité : les deux groupes qu'elle abrite (« *M A* » et « *M B* ») correspondent à deux ensembles de bureaux excentrés (« *Außenstellen* ») établis en fonction de leur situation géographique en Allemagne. Sur un total de 22 bureaux excentrés, le groupe « *M A* » en contient les onze situés en Allemagne du Sud, le groupe « *M B* » contient l'autre moitié située en l'Allemagne du Nord. Chaque groupe est dirigé par un « directeur de groupe » (« *Gruppenleiter* »), chaque service par un « directeur de service » (« *Referatsleiter* »).

À la tête de l'OFPRA se trouve un directeur général nommé par décret sur proposition conjointe du ministère des Affaires étrangères et du ministère chargé de l'asile pour une durée de trois ans renouvelables. Celui-ci est assisté par un directeur général adjoint, par un secrétaire général et son adjoint ainsi que par un directeur de cabinet. En descendant dans

³⁹⁸ Chiffres extraits du site internet du ministère allemand des finances publiques : BMF, *Bundesministerium der Finanzen* [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.bundesfinanzministerium.de>> (consulté le 5 mai 2011).

³⁹⁹ Chiffres extraits de : OFPRA (2009 & 2010), Paris, *Rapport d'activité*.

la hiérarchie, viennent alors les chefs de division qui sont également tous secondés par un adjoint. L'Office se structure en neuf divisions et quelques services et missions annexes. À côté des quatre divisions géographiques (Afrique, Amériques-Maghreb, Asie, Europe), existent

- La division de la protection,
- La division des affaires juridiques,
- La division de l'information, de la documentation et des recherches,
- La division de l'asile aux frontières,
- La mission des affaires européennes et internationales.

Quatre missions complémentaires sont sous la tutelle du directeur de cabinet : la mission communication, la mission études et statistiques, la mission organisation et la mission accueil, enregistrement et numérisation. Finalement, chaque division est organisée en un nombre variable de sections, chacune chapeautée par un chef de section.

5.3.2. CENTRALISME ET FEDERALISME

Une différence facilement perceptible entre les deux institutions réside dans leur organisation géographique. En sa qualité de *Bundesamt*, c'est-à-dire d'office *fédéral*, le BAMF est organisé de manière décentralisée. Il existe néanmoins un organe central (« *die Zentrale* ») à Nuremberg prenant en charge la coordination des unités locales ainsi que le pilotage de la procédure d'asile et des projets d'intégration. La centrale est le premier interlocuteur du ministère de l'Intérieur et fait le lien entre celui-ci et les bureaux excentrés. L'éloignement géographique entre l'organe central et les unités locales reflète un clivage hiérarchique dans la mesure où la majorité des agents occupant des postes d'encadrement travaillent à la centrale, tandis que les agents de faible niveau hiérarchique (notamment les agents instructeurs et les coordinateurs régionaux) travaillent dans les bureaux excentrés. Les directeurs des bureaux excentrés font exception à cette règle, bien qu'ils soient souvent amenés à se déplacer à Nuremberg dans le cadre de leur fonction. Le double éloignement, géographique et hiérarchique, ne passe pas inaperçu auprès des agents instructeurs. Même ceux travaillant dans le bureau excentré le plus proche de Nuremberg, Zirndorf, disent se sentir très loin de la centrale. Les propos de cet instructeur du bureau excentré de Zirndorf sont très illustratifs du clivage évoqué à l'instant :

On n'aime pas aller à Nuremberg. C'est mal-vu, en quelque sorte... non, pas mal-vu, mais ce n'est pas agréable, là-haut. Ici c'est plus familial, en fait. [...] Mais à Nuremberg, quand tu y es, personne ne te regarde, ils y ont tous la grosse tête. Je pourrais y aller à pied, j'habite juste à côté. Mais je n'aime pas y aller.

[Mai 2010 BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1988]

Une nette différence se ressent entre l'ambiance régnant dans la centrale d'un côté et les bureaux excentrés de l'autre. La taille et l'aspect imposant du bâtiment abritant la centrale du BAMF, le contrôle strict de sa porte d'entrée et l'habillement très formel des agents qu'on y rencontre donnent une impression de sérieux. Par contraste, l'ambiance dans les

bureaux excentrés peut effectivement être qualifiée de « plus familiale », pour reprendre les mots de l'instructeur précité. Ils sont généralement situés dans des locaux basiques et un peu vieillots. Tandis qu'aucun demandeur d'asile ne vient jamais à la centrale, les demandeurs sont omniprésents sur les sites des bureaux excentrés. Ces derniers se situent toujours à proximité immédiate des centres de premier accueil où vivent les demandeurs durant les premiers mois après leur arrivée. La présence des demandeurs ainsi que des interprètes convoqués conjointement pour les entretiens crée une ambiance très internationale et multiculturelle. Les instructeurs sont généralement habillés de manière décontractée ; seuls les directeurs des bureaux excentrés se présentent en costume-cravate.

En dehors de ces propriétés générales qui distinguent la centrale des bureaux excentrés, on peut observer des particularités, voire une certaine culture locale dans chacun de ces bureaux. Cette culture est fortement imprégnée par la personnalité du directeur du bureau et sa manière de gérer l'équipe locale. La taille de la structure et la composition de son personnel sont d'autres facteurs façonnant une culture locale. En outre, les nationalités des demandeurs présents dans le bureau excentré y contribuent également⁴⁰⁰. Si les bureaux excentrés disposent d'une certaine autonomie dans l'organisation pratique leur travail quotidien, celui-ci est strictement réglé et contrôlé par les dirigeants de Nuremberg concernant d'autres aspects. Tout d'abord, il existe des indications précises concernant le volume de travail à la charge de chaque agent. Deuxièmement, la démarche à suivre dans l'instruction d'un dossier est clairement prescrite par la hiérarchie supérieure. Les consignes sont transmises aux agents instructeurs par des documents appelés « consignes de service » (« *Dienstanweisungen* »). Troisièmement, le processus décisionnel est fermement encadré et guidé par les lignes directrices PO (« *HKL-Leitsätze* ») élaborées et mises à disposition par la centrale (je reviendrai plus en détail sur le statut et l'utilisation de ces documents). Malgré l'éloignement géographique, le travail des instructeurs dans les bureaux excentrés est donc fermement règlementé par les consignes de la centrale et fortement soumis à son contrôle.

Une de mes hypothèses spontanées et préalables à l'enquête de terrain était que l'harmonisation, la conformité et l'unité entre les différentes sections de chaque institution serait probablement plus grande à l'OFPRA, en raison de leur concentration sur un même lieu de travail. Selon ma supposition, l'organisation décentralisée du BAMF induirait une plus grande variation dans les pratiques bureaucratiques et décisionnelles. L'enquête de terrain a cependant mis en évidence la totale invalidité de cette hypothèse. En faisant abstraction de l'antenne de l'OFPRA en Guadeloupe et des missions d'instruction et de recherche ponctuellement organisées à l'étranger, le personnel de l'OFPRA est en effet concentré dans son siège à Fontenay-sous-Bois. Néanmoins, un principe d'organisation géographique sous-tend sa structure interne : l'OFPRA est composé de quatre divisions géographiques situées à des étages différents du bâtiment administratif. Chacune de ces divisions est en charge de l'instruction des demandes d'une certaine zone géographique de la planète : l'Europe, l'Afrique, l'Asie et les Amériques / le Maghreb regroupés en une même division. Les sections

⁴⁰⁰ Tous les bureaux excentrés ne traitent pas toutes les nationalités. Il existe des spécialisations découlant de la distribution des demandeurs sur les divers *Länder* en fonction d'un quotient national.

composant ces divisions sont les plus petites unités organisationnelles de l'Office (environ 5 à 8 agents). Elles constituent le premier point de rattachement des instructeurs. En tant que supérieurs hiérarchiques immédiats des instructeurs, les chefs de section sont un repère important pour ceux-ci.

Si le rattachement en termes de section est certainement un élément important de la vie professionnelle des instructeurs, le rattachement en termes de division semble également avoir une grande importance. Selon les propos de mes interlocuteurs, chaque division de l'OFPPA est dotée d'une réputation, d'une culture, d'une histoire, voire même d'une identité particulière résultant de plusieurs facteurs. Notons d'abord que le personnel de l'OFPPA comprenait jadis beaucoup de personnes elles-mêmes issues de l'immigration qui étaient, notamment pour des raisons de compétences linguistiques et géopolitiques, affectées dans les divisions correspondant à leurs origines⁴⁰¹. Bien que ceci soit beaucoup moins le cas aujourd'hui, les divisions sont toujours imprégnées de la culture des pays qu'ils traitent et de leurs histoires respectives. En outre, la répartition des pays entre les divisions a souvent fait l'objet de négociations internes. Soucieux de parvenir à un équilibre approximatif en termes de nombre de dossiers à traiter, tout en respectant le découpage en quatre zones géographiques, la délimitation précise de ces zones devenait parfois un casse-tête pour les dirigeants. À titre d'exemple, on peut évoquer la création de la division hybride « Amériques-Maghreb » qui était auparavant responsable exclusivement des demandes émanant du continent américain, s'appelant à cette époque « division Amériques ». En raison d'un fort déclin de cette demande et de l'augmentation simultanée de la demande africaine, les pays du Maghreb ont été soustraits du champ de compétences de la division Afrique pour être ajoutés à celui de la division dès lors surnommé « Amériques-Maghreb ». De la même manière, les pays situés à la limite entre l'Europe et l'Asie ont parfois basculé d'une division à l'autre. La composition de l'échantillon de pays de chaque division apparaît ainsi comme un élément constitutif de leurs histoires et cultures respectives. Les divisions sont marquées par les événements historiques ayant bouleversé les pays qu'elles traitent dans la mesure où ces événements se répercutent sur les flux de demandeurs et apparaissent dans leurs récits. Il faut finalement mentionner la personnalité des chefs ayant successivement dirigé les divisions qui contribuent également à forger leurs caractères propres.

Les particularités des quatre divisions déterminent également leur réputation au sein de l'office. Certaines divisions ou sections sont par exemple réputées comme plutôt sévères ou, au contraire, « protectrices » (c'est-à-dire comme plus ou moins enclines à prendre des décisions négatives ou positives). La sévérité d'une division ou section dépend très fortement de l'attitude générale de son chef. Des désaccords profonds concernant l'appréhension juridique d'une problématique particulière, concernant des questions procédurales ou de pratique professionnelle structurent en partie les rapports entre les divisions. Par conséquent, il semble justifié de parler de clivages « idéologiques » entre les

⁴⁰¹ Voir à ce propos : Akoka, K., *L'administration de l'asile : la fabrique du réfugié par l'OFPPA (1952-2005)* (thèse en cours sous la direction d'A. Tarrus et P. Weil), Université de Poitiers.

divisions, et parfois entre les sections. À l'égard des trois aspects précités, des différences notables se constatent même au niveau des sections. Les sections peuvent par exemple avoir des exigences variables en termes de preuves dans l'établissement des faits. Pour une même problématique présentée par des demandeurs, la pratique décisionnelle d'une section peut tendre vers le rejet tandis que celle de la section voisine tend vers l'accord. La longueur des entretiens et le degré de précision des instructions peuvent également beaucoup varier d'un instructeur à l'autre, mais aussi d'une section à l'autre. Selon mes interlocuteurs, l'OFPRA ne dispose ni d'une doctrine, ni d'une déontologie très formalisée. Ceci aurait pour conséquence une assez grande liberté des instructeurs dans la manière de remplir leur tâche professionnelle, mais aussi une assez grande fluctuation des pratiques administratives et décisionnelles de l'autre.

Si de tels écarts entre les sous-unités organisationnelles de l'institution se constatent dans les deux institutions, elles apparaissent cependant comme plus accentuées à l'OFPRA qu'au BAMF. Ce dernier a produit des efforts importants pour uniformiser la démarche professionnelle ainsi que les pratiques décisionnelles des agents. À première vue, l'organisation décentralisée de l'institution allemande et la dispersion spatiale des sous-unités administratives qui s'ensuit, semblait faire obstacle à la réalisation de cet objectif. J'ai cependant constaté avec un certain étonnement que le degré d'harmonisation entre les différents bureaux excentrés du BAMF apparaît comme plus élevé que celui entre les différentes divisions et sections de l'OFPRA. Ceci s'explique entre autres par le succès des tentatives de la centrale pour contrôler, encadrer et rendre conforme les pratiques professionnelles et décisionnelles des agents. L'hypothèse selon laquelle une organisation centralisée induirait un plus haut degré d'harmonisation institutionnelle qu'une organisation décentralisée doit donc être invalidée pour le cas observé ici. La situation que nous observons entre le BAMF et l'OFPRA revêt un caractère paradoxal : une administration dont les agents travaillent dans 22 bureaux excentrés différents, situés à grande distance de la centrale, produit des pratiques et décisions plus harmonisées qu'une institution dont l'ensemble des agents sont concentrés sur un même lieu, travaillant porte-à-porte. Ce constat apparaît pourtant comme moins paradoxal en considérant que l'organisation décentralisée a justement poussé la direction de l'institution allemande à prendre des mesures favorisant une harmonisation des pratiques professionnelles et décisionnelles. Cette tâche revient principalement à la section 420 « pilotage de la procédure d'asile » (« *Steuerung des Asylverfahrens* ») où sont produits les documents d'information à destination des instructeurs. De manière générale, les dirigeants de la centrale ont souvent insisté sur le fait que les bureaux excentrés forment, avec la centrale, une même institution, qu'ils sont entièrement dépendants de celle-ci et que leur éloignement spatial n'induit pas de clivage au sein de l'institution. Si le BAMF est, de fait, décentralisé du point de vue géographique, il se veut centralisé du point de vue idéologique. Inversement, l'OFPRA est centralisé d'un point de vue géographique puisqu'il réunit ses agents dans un même espace. Or, il leur laisse davantage de liberté dans l'appréciation des dossiers et la mise en œuvre pratique de leur tâche professionnelle. La manière dont les agents appréhendent les libertés ou contraintes propres à leur travail sera approfondie plus tard. Quant à la question de

l'harmonisation intra-institutionnelle, citons simplement cet agent français (faisant partie de l'encadrement supérieur de l'OFPRA) qui présente le manque d'harmonisation de son institution comme une lacune et vante les performances du BAMF en la matière :

En fait, le système allemand avec ses Außenstellen [bureaux excentrés] vous⁴⁰² a contraint à faire en sorte que chaque équipe travaille sous des normes similaires alors que nous, on est centralisé mais chaque division géographique a sa propre histoire. On n'est pas parfaitement harmonisé, mais ceci dit, il y a eu des progrès qui ont été faits. Depuis le milieu des années 1980, toutes les divisions sont organisées de la même façon. [...] Mais il reste encore beaucoup à faire, les OP [instructeurs] attendent beaucoup des modifications dans ce sens. Il y a le projet d'établir un pôle contrôle qualité. Vous avez ça en Allemagne, un contrôle qualité qui contribuerait à unifier un certain nombre de normes d'instruction, de jurisprudence etc. [...] Aujourd'hui les différences ne sont plus tellement sur la forme mais elles demeurent un peu sur le fond. C'est-à-dire sur l'instruction, sur l'interprétation de certains principes etc.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; encadrement supérieur ; ethnologie, sciences-politiques & langues ; 1984]

5.3.3. RELATIONS BILATERALES

L'Allemagne et la France font traditionnellement partie des pays européens recevant le plus de demandes d'asile. Si la France était, ces dernières années, la première destination des demandeurs au sein de l'UE, elle est directement suivie par l'Allemagne. Nonobstant la différence entre le nombre total de demandes, les deux pays sont depuis peu confrontés à une nouvelle hausse de la demande d'asile : en 2009 et 2010, la France enregistre 47 686 et 52 762 demandes, l'Allemagne enregistre respectivement 33 033 et 41 332. En tant que principales destinations des demandeurs d'asile au sein de l'espace Schengen, ces deux pays sont intéressés dans une prise en charge plus équitable et plus efficace de la problématique de l'asile au niveau européen. Leur investissement politique dans le projet de construction d'un système d'asile européen est ainsi guidé par des objectifs similaires. En matière de politiques d'asile, la France et l'Allemagne sont confrontés à une situation et des défis semblables, ce qui favorise leur collaboration dans ce domaine. Depuis que l'UE s'est explicitement saisie de la question, les liens entre les autorités politiques et administratives prenant en charge la question de l'asile au niveau national se sont renforcés, leurs échanges et coopérations se sont intensifiés. De nombreux projets de coopération multilatéraux sont mis en place entre les institutions nationales des États européens (incluant également des États non-membres de l'UE), comme par exemple :

- ECS (« *European Country of Origin Sponsorship* ») : mutualisation des connaissances sur les pays d'origine, projet de création d'une base de données commune ;

⁴⁰² Je suppose qu'il utilise le « vous » pour désigner « les allemands », parmi lesquels il m'inclut.

- G-DISC (« *General Directors' Immigration Service Conference* ») : échange d'expériences et d'informations entre dirigeants des institutions d'immigration et d'asile ;
- EAC (« *European Asylum Curriculum* ») : programme de formation professionnelle européen dans le domaine de l'asile ;
- EASO (« *European Asylum Support Office* ») : agence européenne basée à Malte, appuyant le développement d'une politique d'asile commune au sein de l'Europe ;
- IGC (« *Intergovernmental Consultations on migration, asylum and refugees* ») : forum informel et intergouvernemental pour un échange d'information et un débat sur les stratégies de gestion des flux migratoires en Europe.

Il faut finalement mentionner le dispositif Dublin-Eurodac qui suscite probablement le plus de collaboration européenne en matière d'asile. La mise en œuvre des réadmissions des demandeurs dans les États membres responsables pour l'instruction de leur demande, oblige les services administratifs nationaux à communiquer et coopérer avec leurs homologues européens.

Le constat d'une multiplication générale des échanges en raison de ces projets de coopération européenne est d'autant plus vrai pour le cas de l'Allemagne et de la France. Non seulement l'importance du nombre de demandes qui leur sont adressées, mais également leur proximité géographique font que ces deux pays ont développé un intérêt mutuel et une coopération particulièrement intense. Celle-ci est pour une grande part initiée et portée par les deux institutions auxquelles je m'intéresse. Au-delà des projets susmentionnés, le BAMF et l'OFPRA poursuivent un certain nombre de coopérations bilatérales. Ainsi, des visites réciproques de délégations de l'une et l'autre institution ont récemment été organisées. Elles avaient pour objectif un échange d'expériences, notamment concernant la manière dont la directive qualification a été transposée et mise en œuvre dans les deux institutions. En outre, l'OFPRA a invité un représentant du BAMF à une mission de recherche (« *Fact-finding mission* ») en RDC, ayant eu lieu en 2009. En matière de production et d'échange d'informations sur les pays d'origine, il faut mentionner la base de données allemande « MILO » (« *Logistique d'information sur la migration* » – « *Migrations-InfoLogistik* ») qui est internationalement reconnue comme étant très complète et performante. L'OFPRA bénéficie, tout comme d'autres homologues européens, d'un accès intégral à MILO. Il poursuit en ce moment un projet de mutualisation de sa base de données « Alexandrie ». De manière générale, l'OFPRA manifeste un intérêt croissant pour les moyens logistiques et informatiques utilisés par le BAMF, domaine dans lequel celui-ci est en avance sur son homologue français. Des représentants de l'OFPRA se sont récemment rendus à Nuremberg afin de se renseigner sur les procédés du contrôle qualité mis en pratique en Allemagne. En prenant exemple sur le modèle allemand, l'OFPRA veut, comme l'annonçait une citation d'entretien préalable, élaborer une charte de qualité ainsi qu'une doctrine plus formalisée susceptible de servir de repère dans l'instruction des dossiers.

En termes d'échange et de collaboration entre les deux institutions il faut finalement mentionner la présence d'un officier de liaison (« *Liaisonbeamter* ») allemand à Paris. Depuis longtemps, le BAMF missionne des agents sur des postes de liaison permanents dans

différents pays européens. Dans le cas de la France, la relation est asymétrique puisque l'OFPRA n'a pas pour l'instant, et en dépit des demandes répétées du BAMF, envoyé de délégué à Nuremberg. Anciennement placé directement au sein de l'OFPRA, l'officier de liaison allemand travaille actuellement au service de l'asile du ministère de l'Intérieur, Rue de Bellechasse à Paris. Il se rend cependant régulièrement à l'OFPRA. Depuis l'instauration du dispositif Dublin-Eurodac, l'officier de liaison du BAMF est principalement occupé par le traitement des procédures de réadmission réciproques entre France et Allemagne. Puisqu'en France, celles-ci ne relèvent pas de la compétence de l'OFPRA mais de celle des préfectures et du ministère, l'interlocuteur allemand a été placé dans les locaux de ce dernier. Puisqu'il facilite surtout la communication franco-allemande concernant les procédures mutuelles de réadmission dans le cadre des dispositions Dublin-Eurodac, les français profitent presque autant que les allemands de sa présence à Paris. Dans le domaine des réadmissions, la France et l'Allemagne sont, l'un pour l'autre, des partenaires importants. Le rapport entre les requêtes adressées à et les requêtes reçues par l'autre pays est plus ou moins déséquilibré selon les années. De manière générale, l'Allemagne est plus souvent saisie par la France pour la réadmission d'un demandeur qu'inversement.

À côté des nombreux facteurs qui poussent à la coopération, il faut néanmoins en mentionner trois qui la freinent. Premièrement, la France et l'Allemagne ne sont que pour partie confrontés aux mêmes flux de demandeurs. Les besoins en termes d'information sur les pays d'origine ne se recouvrent donc pas entièrement. Ainsi, la participation à la mission de recherche en RDC n'avait qu'un faible intérêt pour le BAMF dans la mesure où cette nationalité est très peu représentée en Allemagne. Deuxièmement, la barrière linguistique reste un obstacle au développement des échanges franco-allemands, malgré des efforts des deux côtés pour s'exprimer en anglais ou dans la langue de son interlocuteur. Troisièmement, les projets de coopération bi- ou multilatéraux sont parfois jugés coûteux, chronophages et, au final, peu utiles. Les français semblent être sensiblement moins engagés dans les divers projets de coopération européens. En effet, la participation à ces activités pèse sur le budget institutionnel qui est, comme nous l'avons vu, plus faible en France.

Rappelons en guise de conclusion que la nécessité d'une coopération européenne en matière d'asile découle directement de l'ouverture des frontières intérieures de l'espace Schengen. À l'instar des échanges générés par la mise en pratique du dispositif Dublin-Eurodac, il s'avère que la coopération multilatérale entre les pays européens est largement la conséquence des mouvements migratoires intra-européens effectués par les demandeurs d'asile. L'intensification progressive des échanges bilatéraux entre l'Allemagne et la France est donc en partie une conséquence logique des déplacements que les demandeurs d'asile effectuent entre les deux pays.

5.3.4. HIERARCHIE ET ORDRE INFORMEL

Comme il a été montré précédemment, les pyramides hiérarchiques des deux institutions présentent un certain nombre de similitudes. Or, la simple considération de l'organigramme

de l'institution ne renseigne que très peu sur la nature des liens hiérarchiques, leur dimension relationnelle ainsi que la manière concrète dont s'exerce le pouvoir. En partant des observations de terrain, on constate que les deux institutions portent les traits de l'organisation bureaucratique telle que l'a décrit M. Weber. Selon ce dernier, « le type le plus pur de domination rationnelle-légale est la domination par le moyen de la *direction administrative bureaucratique* »⁴⁰³. Il repose sur des règles abstraites et universellement admises auxquelles obéissent tant le détenteur légal du pouvoir que les fonctionnaires. Bien que formellement soumis à l'autorité de leur supérieur hiérarchique, les fonctionnaires individuels sont « personnellement libres, n'obéissant qu'aux devoirs objectifs de leur fonction, dans une *hiérarchie* de la fonction solidement établie »⁴⁰⁴. Grâce à une formation professionnelle, ils détiennent les *compétences* qui sont « solidement établies en vertu d'un contrat, donc (en principe) sur le fondement d'une sélection ouverte [*frei*] selon la *qualification professionnelle* »⁴⁰⁵. Les fonctionnaires bénéficient, selon les descriptions de M. Weber, d'une « rétribution fixe et normale »⁴⁰⁶ qui peut progresser en fonction de leur ancienneté et leur avancement dans la hiérarchie.

En effet, les principes formels mis en exergue par M. Weber semblent, dans une large mesure, régir les administrations étudiées ici. Dans l'observation directe, on constate que les rapports entre les agents d'une institution reflètent la hiérarchie formelle. Le grade d'un agent se devine facilement en fonction de son habillement, la surface de son bureau et la manière dont ses collègues le saluent dans les couloirs. Un rappel des idées majeures de M. Crozier et E. Friedberg⁴⁰⁷ semble pertinent dans la perspective d'une analyse du fonctionnement interne de l'OFPRA et du BAMF. Ces auteurs soulignent que la compréhension des rapports de pouvoir structurant une organisation, doit prendre en compte les ressources propres dont disposent les individus, la manière dont ils les mobilisent et les contraintes structurelles qui restreignent les possibilités d'utilisation de ces ressources. Les règles régissant le fonctionnement d'une organisation ne contraindraient jamais complètement l'action mais laisseraient toujours des marges de manœuvres. Selon les auteurs, elles peuvent même devenir source de pouvoir dans la mesure où les individus ont tendance à se les approprier à les utiliser à leurs propres fins. L'ordre hiérarchique et les règles contraignantes ne sont donc qu'un aspect de l'action collective auquel ne peut se limiter une analyse organisationnelle telle que M. Crozier et E. Friedberg la conçoivent. À suivre les deux auteurs, les individus ne s'adaptent pas passivement aux contraintes imposées par l'organisation mais entretiennent un rapport actif, parfois conflictuel ou déviant avec la règle. Pour saisir ces pratiques, M. Crozier et E. Friedberg convoquent le *concept de jeu* : « Le jeu est l'instrument que les hommes ont élaboré pour régler leur coopération. C'est l'instrument essentiel de l'action organisée. Le jeu concilie la liberté et la contrainte. Le joueur reste libre, mais doit, s'il veut gagner, adopter une stratégie rationnelle

⁴⁰³ Weber, M. (1995), *Économie et société*, Paris : Pocket, p. 294, mise en évidence originale.

⁴⁰⁴ *Ibid.*, mise en évidence originale.

⁴⁰⁵ *Ibid.*, mise en évidence originale.

⁴⁰⁶ *Ibid.*, p. 296.

⁴⁰⁷ Crozier, M. & Friedberg, E. (1977), *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris : Seuil.

en fonction de la nature du jeu et respecter les règles de celui-ci. Cela veut dire qu'il doit accepter pour l'avancement de ses intérêts les contraintes qui lui sont imposées »⁴⁰⁸. Ces idées chères à M. Crozier et E. Friedberg ont été éclairantes pour l'analyse du matériau empirique recueilli au sein des deux organisations qui nous intéressent ici.

L'enquête de terrain a en effet montré que le vécu de l'ordre hiérarchique n'est pas uniforme, que les marges de liberté des agents sont variables et que la hiérarchie est doublée d'un ordre informel structurant les relations collégiales. Lors des entretiens, les instructeurs allemands avaient tendance à caractériser la hiérarchie du BAMF, comparativement à celle d'autres administrations publiques, comme relativement souple dans la mesure où elle ménage des libertés importantes, même pour les catégories inférieures. Les agents français soulignaient davantage la forte verticalité de la hiérarchie institutionnelle de l'OFPPRA, en mentionnant les minces possibilités de promotion et la rareté des postes d'encadrement. D'un autre côté, les agents français insistaient également sur les amplies libertés qu'offre le travail d'instructeur. Évoqué par les allemands et par les français, ce propos concerne deux aspects : d'abord les horaires de travail sont relativement flexibles et les agents peuvent organiser leur emploi du temps assez largement selon leurs préférences. Ajoutons tout de même que ces libertés sont restreintes par les exigences en termes de productivité et le rythme de travail très élevé auquel les agents sont soumis dans les deux institutions – j'y reviendrai. Ensuite, les instructeurs pointent les libertés relatives à la grande autonomie dont ils disposent dans le processus d'instruction et de décision. Dans ce contexte, ils font également référence au pouvoir qu'ils ont sur le demandeur et comparent parfois leur rôle à celui du juge. Ils sont conscients de la grande responsabilité qui leur est conférée dans la production des décisions sur la demande d'asile, responsabilité qu'ils décrivent souvent comme valorisante et angoissante en même temps. Les instructeurs utilisent donc très volontiers les termes de *pouvoir* et de *liberté* pour décrire la marge de manœuvre dont ils disposent dans l'exercice de leur métier *face au demandeur*. Abstraction faite de la présence d'un interprète, les entretiens avec les demandeurs se déroulent généralement à huis-clos ; seul le compte rendu composé par l'instructeur lui-même rend ce qui s'y passe, accessible à une tierce personne. Sans vouloir suggérer que ce serait une pratique courante, notons qu'il n'existe aucun garde-fou susceptible de prévenir qu'un instructeur change les déclarations du demandeur. Les agents allemands et français sont en effet soumis à un très faible contrôle dans l'activité consistant à mener les entretiens. Quant aux étapes de travail consécutives, il faut différencier la situation allemande et française.

Les agents français sont obligés de soumettre chaque proposition de décision, accompagnée du compte rendu d'entretien et de l'instruction (établissement des faits et argumentation de la proposition de décision), à leur chef de section qui lui seul dispose d'une délégation de signature du directeur. Toute décision française est donc proposée par l'instructeur, signée par le chef de section et prise au nom du directeur de l'office. Le contrôle systématique par le supérieur hiérarchique des décisions proposées limite significativement la liberté des instructeurs français. Au BAMF, l'autonomie des instructeurs quant à la production de

⁴⁰⁸ *Ibid.*, p. 113.

décisions a fait l'objet de nombreux changements au fil du temps. Initialement, les décisions du BAFL (intitulé de l'époque) étaient prises collégialement par des formations de trois instructeurs. Au fur et à mesure de l'augmentation du nombre de demandes, cette manière de faire est apparue comme trop coûteuse en main d'œuvre, à la suite de quoi la collégialité a été supprimée. Dès lors, les instructeurs élaboraient leurs décisions seuls, mais étaient « soumis à la consigne » (« *weisungsgebunden* ») de leurs supérieurs hiérarchiques, ce qui signifie qu'ils n'étaient pas entièrement libres dans la prise de décision. Ils étaient alors désignés comme « adjoints administratifs » (« *Sachbearbeiter* »). Or, même la « soumission à la consigne » (« *Weisungsgebundenheit* ») a été supprimée lors « la crise des années 1990 », ainsi appelée par les allemands. Les décisions étaient désormais prises et signés par l'instructeur du dossier seul. De manière logique, ce dernier portait alors le nom de « décideur unique » (« *Einzelentscheider* »). Ce changement a été accompagné par l'instauration d'un commissaire fédéral de l'asile (« *Bundesbeauftragter Asyl* ») chargé d'attaquer en justice les décisions administratives qu'il jugeait comme entachées d'erreurs. Puisque les demandeurs faisaient eux-mêmes très souvent appel contre les décisions négatives, le commissaire attaquait de fait essentiellement les décisions positives. Récemment, à travers la loi sur l'immigration de 2004, la fonction du commissaire fédéral de l'asile a été abolie et la soumission à la consigne réinstaurée. À l'heure actuelle, les instructeurs allemands sont autonomes dans l'élaboration et la signature de leurs décisions. Or celles-ci sont révisées – en théorie systématiquement – par des « contrôleurs de qualité » (« *Qualitätsförderer* » ou « *Qualitätssicherer* ») qui peuvent demander leur modification sur le fond comme sur la forme. La réintroduction de la soumission à la consigne, et plus généralement l'autonomie des instructeurs dans le processus décisionnel, font par ailleurs l'objet d'une vive controverse entre la direction et le « conseil du personnel »⁴⁰⁹ (« *Personalrat* ») du BAMF. Je reviendrai ultérieurement sur les questions de soumission ou non à la consigne.

Hormis le fait que les français ne bénéficient pas d'une délégation de signature, la situation en France et en Allemagne apparaît donc comme semblable. Mais cette différence est en réalité aussi subtile qu'importante. Tandis que les instructeurs français, selon l'expression officielle, *proposent* des décisions à leur chef de section, les instructeurs allemands *prennent* des décisions qui sont ensuite révisées par les contrôleurs de qualité. Les deux manières de faire sont basées sur le principe que les allemands appellent « le principe des quatre yeux » (« *Vier-Augen-Prinzip* ») : une décision importante doit être prise après considération d'au moins deux personnes. Or, la balance des pouvoirs entre ces deux paires d'yeux semble être plus déséquilibrée en France qu'en Allemagne. La relation entre l'instructeur et son chef de section à l'OFPRA est très étroite, importante et clairement marquée par une subordination du premier au second. Le rapport d'autorité explicite n'empêche cependant pas que cette relation prenne souvent une forme très cordiale et confiante. Certains désaccords entre les instructeurs et leurs chefs peuvent néanmoins se muer en conflit. Ils portent généralement

⁴⁰⁹ Les conseils du personnel sont des organes de représentation des employés de services publics, comparables aux représentations syndicales dans les entreprises privées. En Allemagne, les fonctionnaires sont interdits de syndicalisme.

sur le sens des décisions à prendre. Comparativement, les instructeurs allemands n'entretiennent pas de rapport particulier avec les contrôleurs de qualité. Ce ne sont par ailleurs pas toujours les mêmes contrôleurs de qualité qui révisent les décisions d'un même instructeur au sein d'un bureau excentré. Les instructeurs allemands n'ont pas l'aire de percevoir le contrôleur de qualité comme leur supérieur hiérarchique immédiat – rôle qui est plutôt incarné par le directeur du bureau excentré. Celui-ci peut en effet également réviser des décisions particulièrement épineuses. Malgré le pouvoir effectif que les contrôleurs de qualité ont sur les instructeurs (résidant dans leur compétence à obliger l'instructeur à modifier sa décision), le lien d'autorité et de subordination hiérarchique s'avère diffus. Ceci n'est probablement pas sans lien avec la réticence manifestée par certains instructeurs face à la réintroduction de la soumission à la consigne, dont la figure du contrôleur de qualité est un symbole. Le peu de considération que les instructeurs semblent généralement avoir à l'égard de ce dernier s'explique donc en partie par l'« inertie du social » : habitués durant une quinzaine d'années à travailler dans une situation de non-soumission à la consigne, les agents peinent à accepter et intégrer le changement introduit en 2004/2005. Notons également que la contestation des décisions par les contrôleurs de qualité est très rare – ils semblent exercer leur fonction de contrôle de manière plutôt discrète. Dans la perception des instructeurs, la consigne, et donc la contrainte, est avant tout incarnée par les lignes directrices PO (« *HKL-Leitsätze* ») et les consignes de service (« *Dienstanweisungen* ») émanant directement de la centrale. Celles-ci sont transmises au personnel sous forme de documents écrits et parfois appuyés par des explications orales des directeurs des bureaux excentrés.

Quand les instructeurs français se plaignent d'entraves à leur autonomie et liberté décisionnelle, ils évoquent essentiellement la figure du chef de section, et plus rarement celle du chef de division. À l'OFPPA, il n'existe pas d'équivalent aux lignes directrices PO. La doctrine institutionnelle y est très peu formalisée et s'exprime de manière spontanée et ponctuelle à travers les appréciations du chef de section. La situation est inverse en Allemagne : quand il est question de la liberté et de la contrainte des instructeurs dans leur exercice professionnels, ceux-ci font avant tout référence à une autorité anonyme désignée par le terme de « consigne » (« *Weisung* »). C'est par elle que les instructeurs sont liés dans leurs prises de décision. L'analyse du cas allemand montre que la relation entre les instructeurs et les contrôleurs de qualité joue un rôle marginal par rapport aux documents écrits qui transmettent la consigne institutionnelle élaborées par les dirigeants de la centrale à Nuremberg.

La relation de subordination entre l'instructeur et le supérieur hiérarchique contrôlant son travail trouve se retrouve à un niveau supérieur, entre le chef de section / le directeur du bureau excentré et le chef de division / le directeur de groupe. Mon matériau empirique ne permet cependant pas de décrire précisément la nature de cette relation. Notons tout de même que les chefs de section et directeurs de bureau excentrés sont principalement chargés de garantir un certain niveau de productivité des agents qu'ils encadrent. Ils doivent avant tout rendre des comptes à la hiérarchie supérieure sur la quantité de décisions produites par leur équipe. Le sens des décisions jouerait, selon les affirmations de mes

interlocuteurs, un rôle marginal par rapport à leur nombre. Une émulation interne entre les différents bureaux excentrés du BAMF / les sections de l'OFPPA a lieu sur le plan de leur productivité, sur laquelle les directions publient régulièrement des chiffres surtout diffusés en interne. Une section / un bureau excentré et son chef se font « bien voir » par la hiérarchie supérieure s'ils présentent un meilleur bilan de productivité que les autres unités. Le même schéma se reproduit entre le chef de section / le directeur d'un bureau excentré et ses agents instructeurs. L'appréciation du chef dépend dans une large mesure du rendement des instructeurs. Aux yeux de beaucoup parmi eux, cette course effrénée à la productivité nuit à la qualité des décisions. Les instructeurs regrettent que la qualité des décisions soit sacrifiée sur l'autel de leur quantité, alors que les chefs tendent à soutenir que qualité et quantité ne sont pas inconciliables.

Si la productivité d'un instructeur influence fortement la relation à son chef, sa réputation auprès des collègues tient compte d'autres aspects du travail. Ainsi, l'expertise et les connaissances sur la situation géopolitique et socioculturelle dans les pays d'origine présente un facteur constitutif de la crédibilité, de l'estime et de l'autorité dont un instructeur bénéficie face à ses pairs. En France, les agents instructeurs se trouvent formellement tous au même niveau hiérarchique. Néanmoins, une hiérarchie informelle semble ponctuellement structurer leurs rapports. Certains instructeurs deviennent, en raison de leur ancienneté, de leur expérience mais aussi et surtout en raison de leurs connaissances approfondies sur certains pays d'origine, des références de jugement que l'on consulte facilement pour un conseil sur un dossier difficile. Il s'agit de personnes particulièrement investies dans le métier et très soucieuses de produire des décisions justes et de haute qualité. L'autorité dont ils bénéficient fait de leur jugement un repère pour les autres instructeurs. La hiérarchie informelle entre les instructeurs à l'OFPPA se reflète également dans la manière dont les chefs distribuent les dossiers à traiter parmi les agents de leur section. Les dossiers qui s'annoncent comme intéressants, compliqués ou « bons » (ce qui, dans le jargon de l'office, veut dire susceptible de mener à l'attribution d'un statut), sont souvent réservés aux instructeurs réputés comme particulièrement expérimentés et compétents, tandis que les dossiers apparaissant à première vue comme « ennuyeux », « ordinaires » et, par conséquent, « simples » sont majoritairement donnés aux agents peu expérimentés ou connus pour accumuler du retard dans leur travail. Il s'agit bien ici de différenciations d'ordre informel s'installant parfois au sein d'une section. Le seul moment où une expérience professionnelle ou une expertise particulière sont sanctionnées par l'attribution d'une fonction spécifique est celui du tutorat. À l'issue d'une plus ou moins longue formation théorique (1-3 mois environ) que les nouvelles recrues de l'OFPPA suivent après leur embauche, on leur attribue un tuteur qui accompagnera le novice lors de ses premiers pas dans l'activité de l'instruction. Le tutorat consiste donc en une sorte d'apprentissage « sur le tas » encadré et supervisé par une personne expérimentée. Dans le cas du tutorat, la relation d'autorité entre deux instructeurs est donc formalisée, même si le tuteur n'a aucun pouvoir objectif sur le novice. Son influence sur lui est néanmoins indéniable dans la mesure où il a de fortes chances d'imprégner sa marque sur les pratiques professionnelles et l'attitude globale que le novice adoptera à la longue.

La situation que nous rencontrons au BAMF ne coïncide que partiellement avec celle à l'OFPRA. Généralement, les instructeurs allemands se trouvent eux aussi tous au même niveau hiérarchique mais peuvent bénéficier d'une plus ou moins grande crédibilité ou estime de la part du chef et de leurs collègues. Notons également qu'il existe en Allemagne qu'une fonction spéciale peut être attribuée à un des instructeurs d'un bureau excentré. Deux appellations différentes sont utilisées pour désigner cette personne : « *Hauptentscheider* » et « *Grundsatzentscheider* » ; la traduction la plus proche semble être « décideur principal ». L'agent désigné comme tel endosse, au-delà de ses tâches d'instructeur, certaines fonctions coordinatrices. Il s'agit souvent de personnes particulièrement investies et compétentes, à qui on confie volontiers des dossiers difficiles ou épineux. Du point de vue de la hiérarchie formelle, le décideur principal n'a cependant pas une position supérieure à celle des autres instructeurs. La particularité de son rôle se limite aux tâches complémentaires dont il est en charge. Au-delà, il ne se démarque pas beaucoup des autres instructeurs.

Il s'avère donc que les instructeurs ne forment pas des groupes homogènes mais se distinguent en fonction de leur expérience, de leur expertise et de leurs compétences professionnelles. Un second élément structurant et parfois clivant les groupes d'instructeurs est l'attitude générale que les uns et les autres adoptent face à la problématique avec laquelle ils sont confrontés quotidiennement. On peut subdiviser les instructeurs en deux groupes dont l'un se caractérise par une pratique décisionnelle plutôt libérale et généreuse tandis que l'autre tend vers une plus grande sévérité et réticence dans l'accord d'un statut de protection. Comme dans toute organisation, des rapports d'autorité non relatés par l'organigramme de l'institution se glissent sous la hiérarchie formelle du BAMF et de l'OFPRA. Je défendrai ultérieurement l'hypothèse selon laquelle les deux types de rapports hiérarchiques (formels et informels) ont un impact sur le taux d'accord atteint par une section, une division ou l'institution dans son ensemble.

5.4. STRUCTURE DU PERSONNEL

5.4.1. STATUTS, CONTRATS ET REMUNERATION

Il s'agira dès lors d'exposer la structure et les caractéristiques sociodémographiques du personnel des deux institutions *au moment de l'enquête de terrain*, tout en indiquant la composition des deux échantillons au regard de ces caractéristiques.

Le personnel du BAMF et de l'OFPRA est constitué par des fonctionnaires titulaires (« *Beamte* ») ainsi que d'agents contractuels (« *Tarifbeschäftigte* » ou « *Tarifdauerkräfte* »). Alors qu'une tendance vers l'embauche de contractuels se constate à l'OFPRA, les recrutements récents du BAMF dans le domaine de l'asile se composent essentiellement de

titulaires⁴¹⁰. La majorité des fonctionnaires titulaires du BAMF fait partie de la « catégorie de carrière » (« *Laufbahngruppe* ») intitulé « service soutenu non technique » (« *gehobener nicht-technischer Dienst* »). Classés dans les tranches de rémunération A9 à A13, les personnes de cette catégorie gagnent, selon leur ancienneté, entre 2 260 € et 4 392 € mensuels. Ceux occupant des postes d'encadrement appartiennent généralement au « service supérieur » (« *höherer Dienst* ») et sont rémunérés dans les « catégories de rémunération » (« *Besoldungsgruppen* ») A13 à A16, ce qui correspond à un revenu de 3 488,16 € (A13, échelon 1) à 6 135,95 € (A16, échelon 8) brut. La rémunération des contractuels est différente. Elle peut varier, en fonction de la catégorie applicable (« *Entgeltgruppe* ») entre 2 289,21 € (E9, échelon 1) et 5 211,67 € (E15, échelon 5). La totalité des agents contractuels est embauchée en CDI. Sur l'ensemble de son personnel, le BAMF emploie 58 % de contractuels contre 42 % de titulaires. Parmi les instructeurs, cette proportion est moins déséquilibrée : 52 % parmi eux sont contractuels et 48 % titulaires.

L'OFPPA présente la même subdivision du personnel en deux groupes distincts : les titulaires (fonctionnaires en poste ayant passé le concours et appartenant donc au corps des officiers de protection) et les employés contractuels en CDI ou en CDD. En 2010, 80 % du personnel total de l'OFPPA étaient des titulaires. Parmi les 20 % de contractuels, 13 % sont embauchés en CDD et 7 % en CDI. Parmi les instructeurs en poste au moment de l'enquête de terrain, les titulaires ne sont avec 52 % que très légèrement surreprésentés. Sur l'ensemble des instructeurs contractuels, environ 38 % sont en CDI. Il convient toutefois de souligner que l'Office ne recrute pas d'agents en CDI, mais propose un CDI seulement à des agents ayant six ans d'ancienneté en tant que contractuels. L'ensemble des officiers de protection instructeurs appartiennent à la catégorie A de la fonction publique. La rémunération des titulaires est, avec 2 781,60 € (en 2010), plus avantageuse que celle des contractuels qui s'élevait cette même année à 2 343,59 € mensuels.

Ayant pris tardivement conscience de l'importance éventuelle de ce clivage entre contractuels et titulaires, j'ai malheureusement manqué de demander systématiquement à mes interlocuteurs sous quel statut ils travaillaient. À l'OFPPA, beaucoup le mentionnaient spontanément et leurs remarques laissent entendre que cette question révèle une certaine importance. Ne disposant néanmoins pas systématiquement de cette information, je ne saurais garantir que mon échantillon soit représentatif par rapport à ce pourcentage ni exploiter cette variable dans l'analyse du matériau empirique. La représentativité de l'échantillon allemand quant à la proportion contractuels / titulaires est incertaine pour les mêmes raisons. Notons cependant que la question du statut d'employé n'apparaît pas dans le discours de mes interlocuteurs au BAMF. Très peu d'entre eux ont spontanément mentionné la nature de leur statut et aucune différence pratique ou symbolique entre le fait d'être contractuel ou titulaire n'était mentionnée par les agents allemands.

⁴¹⁰ Tous les chiffres qui seront donnés par la suite se réfèrent à l'année 2010 et m'ont été aimablement fournis par les services correspondant de chaque institution.

5.4.2. CARACTERISTIQUES SOCIOPROFESSIONNELLES DES AGENTS

En laissant de côté la question des statuts, l'enquête de terrain a révélé des différences profondes entre le personnel des deux institutions, notamment en termes de sexe, d'ancienneté, d'âge et de formation des employés. Deux tableaux résumant les caractéristiques sociodémographiques et professionnelles des instructeurs – de l'ensemble du personnel institutionnel ainsi que des agents inclus par l'échantillon de l'enquête – se trouvent à la fin de ce chapitre ; un récapitulatif de tous les entretiens réalisés figure en annexe [voir : annexe 3, tableau 25].

Tout d'abord, les écarts entre le ratio hommes-femmes des deux institutions sont flagrants. 69 % du personnel total de l'OFPRA sont des femmes – proportion encore plus élevée parmi les agents instructeurs dont 74 % sont des femmes. Au BAMF cependant, le rapport est quasiment inverse : 65 % des instructeurs sont des hommes. Parmi le personnel total, les hommes sont légèrement sous-représentés (46 %). Diverses explications peuvent être avancées pour la prépondérance de l'un ou l'autre sexe parmi les instructeurs français et allemands – seront exposées plus loin. Contentons-nous ici de pointer le lien causal probable avec le profil universitaire et professionnel des instructeurs.

Les développements concernant cette question s'appuient sur des informations obtenues à travers l'interrogation des instructeurs ainsi que de personnes intervenant dans le processus de recrutement et dans la gestion des ressources humaines. La question de la formation et des expériences professionnelles préalables a systématiquement été posée aux enquêtés. Se sont ainsi avérées des différences importantes entre le profil professionnel des agents français et allemands. L'échantillon français est relativement varié quant aux profils socioprofessionnels des agents. Se constate d'abord une large prédominance des profils juridiques (9 parmi les instructeurs interrogés et 14 parmi l'échantillon total). Notons de suite que la majorité des agents « juristes » ont une spécialisation en droits de l'homme, en droit international ou humanitaire. Au-delà, diverses disciplines telles que (en nombre décroissant) les sciences politiques, l'histoire, les langues, l'ethnologie, les lettres, la démographie sont également représentées dans l'échantillon total. De manière générale, les profils et parcours éducatifs des agents de l'OFPRA témoignent d'une sensibilité par rapport aux pays et cultures étrangères, la géopolitique, les langues et la problématique humanitaire. En reprenant la question du genre, abordée à juste avant, un rapprochement entre la surreprésentation des femmes dans des filières universitaires ayant trait aux sciences humaines et aux problématiques sociales et humanitaires et la surreprésentation des femmes parmi les agents de l'Office semble justifié. Notons également que le personnel de l'OFPRA a toujours présenté une proportion importante de personnes issues de l'immigration, souvent même (dans la génération des parents) de l'asile politique. Si cette tendance est aujourd'hui moins forte qu'auparavant, l'OFPRA emploie toujours un personnel assez diversifié du point de vue de ses origines.

De manière contraire, la population des agents du BAMF est plus homogène, non seulement du point de vue des origines ethno-nationales des agents, mais aussi concernant les formations et spécialisations disciplinaires. Très peu d'agents allemands ont un « arrière-

fond migratoire » (« *Migrationshintergrund* »), selon la formule allemande politiquement correcte ; une large partie parmi eux est même issue du département dans lequel se trouve leur bureau excentré. De manière similaire, ils présentent une assez grande homogénéité quant à leurs profils de formation. Au sein de l'échantillon d'enquête, 18 parmi eux ont une formation en droit et 12 ont suivi des études, à l'université ou dans une école supérieure spécialisée (« *Fachhochschule* »), en sciences administratives. Aucune autre discipline n'est représentée. La prépondérance générale de ces deux types de formation parmi notamment les agents instructeurs a été confirmée par tous mes interlocuteurs. Beaucoup des instructeurs interrogés ont été embauchés au BAMF à l'issue de leurs études. Certains ont préalablement travaillé dans un autre domaine juridique ou administratif. Leurs formations juridiques et administratives étant en effet très générales, l'immense majorité parmi eux n'avait pas d'intérêt particulier pour le droit et l'administration des étrangers. Il n'est donc pas rare qu'ils aient des expériences professionnelles dans d'autres domaines juridiques ou administratifs. Ainsi, un certain nombre parmi eux travaillait par exemple dans l'administration des chemins de fer (« *Deutsche Bahn* », entreprise publique à l'époque), du travail (« *Arbeitsamt* ») ou de l'armée (« *Bundeswehrverwaltung* ») avant d'être recrutés par le BAMF (ou plutôt le BAFL, intitulé d'antan).

Ceci nous amène vers deux autres critères sur lesquels la population des agents français et allemands se distinguent nettement : l'âge et l'ancienneté dans le métier. Tous les agents instructeurs allemands interrogés ont été embauchés entre 1986 et 1993. Seules quelques personnes de l'échantillon total ont été embauchées plus tardivement. Ainsi, l'ancienneté moyenne au sein de mon échantillon (19 ans pour les instructeurs et 18 ans pour l'échantillon total) se recouvre quasi parfaitement avec celle de l'institution dans son ensemble (18 ans pour les instructeurs et 17 ans pour le personnel total). Cette grande ancienneté moyenne du personnel laisse premièrement conclure à une grande stabilité et fidélité professionnelle des agents, et implique deuxièmement un âge moyen assez élevé des agents du BAMF. Il est de 48 ans pour l'ensemble des employés de l'institution et s'élève même à 51 ans parmi les agents instructeurs. N'ayant pas demandé leur année de naissance à mes interlocuteurs, je me contente d'indiquer que, selon mon impression, cette moyenne d'âge semble tout à fait correspondre à celle de mon échantillon.

Une prise en compte de l'évolution récente de la demande d'asile en termes quantitatifs permet une meilleure compréhension de la grande ancienneté et de l'âge avancé des agents allemands. 1992 a été l'année d'exception où l'Allemagne a reçu 438 191 demandes d'asile. Cette année exceptionnelle a été précédée d'une croissance rapide et suivie d'une baisse tout aussi rapide du nombre de demandes annuelles. Jusqu'au début des années 1990, le BAMF procédait à des recrutements massifs d'agents (entre autres au sein d'autres administrations cités plus haut) pour faire face aux grand nombre de nouveaux dossiers, ainsi qu'au stock qui commençait à s'accumuler. Avec le retournement de la tendance des chiffres de l'asile en 1992, les recrutements ont pris fin. Après une forte décroissance de la demande et un écoulement du stock de dossiers, le BAMF s'est retrouvé avec un sureffectif important d'employés titulaires et en CDI. Voici pourquoi il n'y a pas eu d'embauches, notamment d'instructeurs, depuis le début des années 1990. Il fallait au contraire

« occuper » les instructeurs surnuméraires. Afin de contrer les plans ministériels de réduction radicale du personnel du BAMF, sa direction a tenté de s'accaparer de nouveaux domaines de compétences. C'est ainsi que le BAMF a été préposé en 2005 à l'exécution de la nouvelle politique d'intégration mise sur les rails par le gouvernement rouge-vert de l'époque. Je reviendrai sur les conséquences du sureffectif du personnel et les mesures prises en vue de sa réduction. À présent, il faut retenir que l'intégralité des agents instructeurs du BAMF exerce leur métier depuis une vingtaine d'années, qu'ils sont aujourd'hui proches de la retraite et que leur embauche remonte à une époque où le dispositif d'asile n'était pas ce qu'il est aujourd'hui.

Encore une fois, la situation est complètement différente du côté français. La grande ancienneté et stabilité des agents allemands dans leur métier forme un contraste avec l'ancienneté moyenne de seulement 5,3 ans et le *turn-over* important s'observant chez les instructeurs de l'OFPRA. Selon le rapport d'activité de 2010, le *turn-over* dans l'ensemble du personnel est de 9 % et serait encore plus important chez les instructeurs. Le bilan social de la même année indique un âge moyen du personnel total de 42 ans. Malheureusement, je n'ai pas pu obtenir d'informations précises sur l'ancienneté moyenne du personnel total ni sur l'âge moyen des instructeurs. On peut néanmoins affirmer avec certitude que l'âge et l'ancienneté moyenne sont, contrairement à ce qui est le cas au BAMF, moins élevés chez les instructeurs que chez l'ensemble du personnel de l'OFPRA. Les entretiens avec les premiers montrent qu'il s'agit souvent d'une première expérience professionnelle. L'emploi en tant qu'instructeur est généralement conçu comme un emploi transitoire ou provisoire. Par conséquent, le fait même d'appartenir à une génération plutôt jeune semble influencer la perception que l'on a de son l'emploi à l'OFPRA ainsi que de sa carrière professionnelle. Les postes d'encadrement supérieur sont généralement occupés par des agents relativement plus âgés et plus anciens qui, ayant souvent commencé en tant qu'instructeur, ont progressivement grimpé les échelons hiérarchiques de l'institution. Ainsi, deux générations cohabitent au sein de l'office. Un de mes interlocuteurs, faisant lui-même partie des plus anciens et s'occupant aujourd'hui entre autres du recrutement, présente à ce propos une analyse pertinente :

Les gens de ma génération ont connu un système universitaire et sociétal différent. Depuis, les choses ont évolué beaucoup et je crois qu'aujourd'hui les jeunes recrues de l'OFPRA ne sont plus du tout dans le même état d'esprit. Nous, quand on était recruté, on était encore dans l'état d'esprit de faire carrière dans une administration. La mobilité n'était pas forcément une bonne chose. Aujourd'hui non, les jeunes pensent qu'il faut bouger, qu'il ne faut pas rester longtemps dans un poste... Donc quand ils arrivent ici ils savent déjà qu'il faut bouger, qu'il ne faut pas rester ici plus de quatre ans, parce qu'après ils ne vont pas trouver d'autres emplois.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; encadrement supérieur ; ethnologie, sciences-politiques & langues ; 1984]

Un autre aspect structurant le rapport des agents à leur emploi est soulevé dans cette citation. En Allemagne comme en France, l'emploi dans les deux institutions est souvent perçu comme une impasse professionnelle qui, en plus, n'offre que très peu de possibilités

de progression et de mobilité interne. En effet, les passerelles vers d'autres institutions ou organismes semblent rares et difficilement praticables. Ceci est généralement expliqué par le caractère peu universel des compétences et connaissances que les agents acquièrent et sont nécessaires pour l'exercice du métier d'instructeur. Les jeunes agents français concluent souvent qu'il faut éviter de rester trop longtemps dans ce secteur professionnel très spécialisé et essayent de prévoir des voies de sortie. Appartenant à une génération dans laquelle la stabilité professionnelle était en effet, comme l'indique la citation ci-dessus, encore beaucoup plus valorisée, les agents allemands sont restés fidèles à leur métier d'instructeur. Or, cette fidélité se présente parfois comme partiellement involontaire. De nombreux agents du BAMF mentionnaient en effet une envie de changer de métier qui serait liée à une fatigue, un fort sentiment de routine. Comme les agents français, ils évoquent la grande difficulté, voire l'impossibilité de sortir de l'institution – qui serait dans leur cas encore amplifiée par leur âge relativement avancé et leur expérience professionnelle unilatérale dans un secteur très spécifique de l'administration publique. Les agents allemands se trouveraient ainsi dans la situation que les agents français cherchent à éviter en veillant à ne pas rester « bloqués » à l'OFPPA. Notons finalement que l'envie de ne pas demeurer trop longtemps à l'Office ne s'explique pas uniquement par des considérations en termes de perspectives professionnelles et de carrière des agents. Au contraire, une autre raison semble être beaucoup plus centrale, à savoir la difficulté morale impliquée par la confrontation permanente à des récits lourds et violents ainsi que la fatigue émotionnelle qui en découle. Les difficultés psychologiques du métier et le sentiment de lassitude feront ultérieurement l'objet d'une analyse approfondie.

TABLEAU 4 : CARACTERISTIQUES DU PERSONNEL EN 2010

	OFPPA		BAMF	
	instructeurs ⁴¹¹	personnel total	instructeurs	personnel total
Âge moyen	n.r.	42 ans	51 ans	48 ans
Ancienneté moyenne	5,3 ans	n.r.	18 ans	17 ans
% hommes	26 %	31 %	65 %	46 %
% femmes	74 %	69 %	35 %	54 %
% titulaires	52 %	80 %	48 %	42 %
% contractuels	48 %	20 %	52 %	58 %

⁴¹¹ Les chiffres concernant cette catégorie ont été relevés au moment de l'enquête de terrain (juin 2010).

TABLEAU 5 : CARACTERISTIQUES ECHANTILLON DE L'ENQUETE DE TERRAIN

		OFPRA		BAMF	
		instructeurs	échantillon	instructeurs	échantillon
Ancienneté moyenne		4,6 ans	8,3 ans	19,3 ans	18,6 ans
Sexe	Hommes	5	12	19	27
	Femmes	12	16	5	7
Formation	Droit	9	14	13	18
	Sc. admin.	0	0	11	12
	Sc. po.	3	5	0	1
	Histoire	3	4	0	0
	Langues	2	4	0	0
	Sc. hum.	1	4	0	1

5.4.3. POLITIQUE DE RECRUTEMENT

Au regard des différences dans la composition du personnel des deux institutions qui viennent d'être mises en évidence, s'impose une interrogation sur les politiques de recrutement des deux institutions – en supposant que celles-ci constituent un aspect déterminant cette composition. Il s'agira dès lors de démêler les facteurs relevant d'une volonté institutionnelle de recrutement et ceux sur lesquels l'institution n'a que peu d'emprise. Le fil de l'analyse sera déroulé à partir du critère de l'âge et de l'ancienneté pour prendre successivement en compte les autres critères tout en mettant en parallèle la situation au BAMF et à l'OFPRA.

Un certain nombre d'explications pour l'âge moyen et l'ancienneté moyenne remarquablement élevés parmi les instructeurs allemands ont déjà été présenté dans le sous-chapitre précédent. Pour résumer, il s'agit surtout d'un effet conjoncturel induit par l'évolution du nombre de demandes d'asile, d'un effet générationnel renvoyant à la stabilité et fidélité professionnelle de la génération après-guerre, ainsi que d'un effet institutionnel, endiguant les mutations de personnel entre administrations voisines et favorisant la conservation du personnel.

Se pose dès lors la question de savoir pourquoi la situation est tellement différente en France. Le *turn-over* important que l'on observe à l'OFPRA et qui est à l'origine de la faible ancienneté moyenne des instructeurs français ne relève pas d'une volonté institutionnelle. Les dirigeants de l'OFPRA affirment qu'une plus grande stabilité du personnel serait souhaitable tout en soulignant qu'un exercice trop prolongé du métier d'instructeur, tel que c'est le cas en Allemagne, ne serait pas non plus indiqué (pour des raisons de fatigue professionnelle). Le départ – aux yeux des dirigeants prématuré – de nombreux instructeurs est considéré comme un problème de gestion des ressources humaines et interprété comme une conséquence de l'âge généralement assez jeune des nouvelles recrues. Il s'agirait donc encore une fois d'un effet de génération : le marché du travail contemporain tend vers la flexibilité, valorise la multiplication des expériences professionnelles et non la poursuite

d'une carrière dans une même structure. De plus, les jeunes n'auraient souvent pas encore un projet professionnel bien clair et seraient dans une phase de tâtonnement qui rendrait une réorientation probable. Certains de mes interlocuteurs mentionnent l'augmentation du nombre de recrutements contractuels comme une cause du *turn-over* important. Cette politique de recrutement privilégiant une forme d'embauche instable apparaît en effet comme paradoxale au regard de la volonté simultanée d'empêcher les départs précoces. Elle est généralement justifiée par la grande variabilité de la demande d'asile qui détermine les besoins en main d'œuvre. En revenant sur le critère de l'âge, les motifs du recrutement de l'OFPRA semblent également obscurs : privilégie-t-on des profils jeunes ou, la jeunesse des instructeurs est-elle induite par les candidatures présentées ? Selon mes interlocuteurs, les deux sont justes, c'est-à-dire que les candidatures proposées correspondent, concernant le critère de l'âge, au profil recherché. Un des arguments justifiant la priorité donnée aux jeunes renvoie au fait même que le personnel de l'OFPRA soit jeune : selon mes interlocuteurs, l'insertion de personnes plus âgées pourrait se présenter comme difficile dans la mesure où elles seraient non seulement entourées de collègues très jeunes, mais aussi éventuellement soumises à un chef plus jeune qu'elles.

La volonté institutionnelle de recruter des jeunes est également liée au profil de formation recherché, dans lequel ceux-ci sont surreprésentés. En effet, les formations de droit, d'économie et de sciences politiques spécialement axées sur les problématiques internationales et/ou humanitaires se sont développées récemment. De la même manière, la jeune génération a de plus en plus tendance à conclure ses études supérieures par un stage ou une expérience de terrain. L'OFPRA recherche des agents présentant ce type de profils. Des qualifications dans le domaine juridique sont de plus en plus requises, ce qui serait, à suivre mes interlocuteurs, une conséquence de la « juridicisation » de la procédure ainsi que de la complexification du droit d'asile. Au-delà des compétences techniques en droit et des connaissances géopolitiques, une ouverture sur l'international, une sensibilité pour des cultures différentes, ainsi qu'une familiarité avec des langues étrangères caractérisent le profil qui intéresse les recruteurs de l'OFPRA. C'est ainsi que le recrutement d'agents étant eux-mêmes issus de l'immigration ou d'un contexte familial plurinational correspond à une volonté institutionnelle qui, de l'autre côté, coïncide avec l'intérêt que des personnes ayant ce profil portent à l'OFPRA. Tout comme pour le critère de l'âge, l'intérêt est donc réciproque.

Les choses se présentent différemment concernant le critère du sexe. L'importante surreprésentation des femmes parmi les instructeurs ne correspond, selon les dires de mes interlocuteurs, aucunement à une volonté de recrutement. Il s'agirait donc simplement d'une conséquence des candidatures présentées. La surreprésentation des femmes parmi les candidats au concours d'officier de protection et au recrutement contractuel est à mettre en lien, comme il a été signalé plus haut, avec la surreprésentation des femmes dans les filières universitaires correspondant au profil recherché par l'OFPRA. Les deux surreprésentations se conditionnent donc mutuellement. Elles semblent, sans vouloir essentialiser les caractéristiques de genre, relever du même phénomène, à savoir celui d'une socialisation différentielle prédisposant les femmes à une plus grande sensibilité pour ce qui

relève de l'humanitaire, de la prise en charge des populations fragiles – bref, de ce que l'on repère aujourd'hui sous le nom de « *care* ». Les politiques de recrutement, et donc les capacités et compétences que les dirigeants de l'OFRPA jugent nécessaires pour bien instruire la demande d'asile, reflètent la manière dont l'Office appréhende la problématique de l'asile. Nous touchons ici à un point névralgique de l'analyse comparée entre le BAMF et l'OFPR. Contentons nous à présent de retenir le résultat suivant : considéré à travers ses politiques de recrutement et la composition de son personnel, l'OFPR semble appréhender l'asile comme une problématique résolument internationale faisant référence à des engagements humanitaires, à des concepts tels que la protection et la prise en charge solidaire de personnes vulnérables. Dans cette perspective, le travail d'instructeur requiert une certaine sensibilité communicationnelle et des compétences interculturelles – idée qui semble être partagée par les recruteurs et les candidats et qui doit être mise en lien avec la surreprésentation des femmes au sein de l'OFPR.

L'analyse des politiques que les dirigeants du BAMF mettent en œuvre pour recruter de nouveaux instructeurs se présente comme plus délicate dans la mesure où très peu de recrutements ont eu lieu dans ce secteur depuis le milieu des années 1990. Bon nombre d'instructeurs vont partir à la retraite dans les dix prochaines années, un moment qui est par ailleurs fréquemment invoqué lors des entretiens. Le BAMF a en effet commencé dans l'année 2010 à recruter de nouveaux instructeurs. Bien que j'aie pu obtenir quelques informations à propos de cette nouvelle vague de recrutements, je peux difficilement l'inclure dans mon analyse puisqu'elle est ultérieure à mon enquête de terrain. Je vais donc me référer principalement aux recrutements massifs ayant eu lieu au tournant des années 1980/1990. Comme il a été constaté au préalable, l'Office allemand a presque exclusivement embauché des personnes titulaires d'un diplôme en droit – obtenu à l'université – ou en sciences administratives – obtenu à l'université ou dans une école d'administration (« *Fachhochschule für Verwaltungswissenschaften* »). Le profil recherché était donc essentiellement défini par les compétences juridiques et administratives. La connaissance des contextes géographiques et socioculturels auxquels les instructeurs ont affaire dans l'exercice de leur métier ainsi que des compétences linguistiques semblent avoir joué un rôle très marginal dans le recrutement des années 1980/1990. En effet, les instructeurs déclarent majoritairement ne pas avoir eu d'intérêt particulier pour la géopolitique, pour la thématique des migrations internationales et encore moins de l'asile. Les réponses des instructeurs français à cette question sont diamétralement opposées à celles des allemands. Au moment de leur recrutement, certains des agents avaient déjà une première expérience professionnelle dans une autre institution d'État ou dans un métier juridique. Étant donné le sous-effectif auquel le BAFL était confronté à ce moment de son histoire, ses dirigeants n'ont pas hésité à débaucher des agents d'autres administrations publiques. Une professionnalisation des agents dans le domaine du droit d'asile et des problématiques géopolitiques qui s'y rattachent a eu lieu au fur et à mesure, à travers l'apprentissage sur le tas, mais aussi des formations spécifiques proposées par la centrale. Il faut finalement prendre en compte le fait que la population des instructeurs allemands est majoritairement composée d'hommes. Sans avoir des informations précises sur cette question, je suppose

que la surreprésentation des hommes parmi les instructeurs ne s'explique pas par une volonté de recrutement, mais plutôt par la nature des candidatures présentées à l'institution⁴¹². Selon une autre hypothèse, cette surreprésentation aurait pu être entraînée par les restructurations ayant eu lieu en 2005. Après la création du nouveau domaine de compétences de l'intégration, et par-là même du nouveau poste de travail de coordinateur régional, la direction a proposé une mutation à l'ensemble des instructeurs. Alors que certains de mes interlocuteurs observent que cette proposition a avant tout été saisie par des femmes, cette allégation est invalidée par d'autres. Il n'existe malheureusement pas de chiffres fiables sur cette question.

La politique de recrutement suivie par la direction du BAMF lors de la dernière vague d'embauches laisse conclure à une conception de la problématique de l'asile et de la mission institutionnelle sensiblement différente de celle de son homologue français. Comme il a déjà été montré à l'instar des ministères de tutelle, les autorités allemandes conçoivent l'asile comme une question relevant davantage des politiques intérieures. À l'image du profil des agents instructeurs, sa prise en charge est appréhendée sous un angle essentiellement administratif et juridique. Bien que la dimension géopolitique et socioculturelle joue de fait un rôle important dans le travail d'instruction en France et en Allemagne, celle-ci constitue un critère de recrutement à l'OFPRA, mais pas au BAMF. De manière similaire, l'OFPRA embauche bon nombre d'instructeurs issus de l'immigration, ce qui n'est pour l'instant pas le cas en Allemagne. Il apparaît ainsi que l'approche française prend plus explicitement en compte le caractère international et la confrontation interculturelle impliquée par le travail de l'instruction. L'approche allemande est cependant davantage marquée par un souci d'efficacité de la gestion administrative, de conformité juridique et d'uniformité des décisions à travers les différentes unités organisationnelles. Or, les choses sont en partie en train de changer. Les plus récentes évolutions dont j'ai eu l'occasion de discuter avec certains agents de la centrale à la fin de l'année 2011, font l'objet d'un commentaire détaillé dans le chapitre de conclusion. En effet, deux mouvements de conversion croisés apparaissent dans la mise en parallèle des développements actuels à l'OFPRA et au BAMF : chaque institution s'inspire de certaines pratiques et approches de son homologue.

Revenons, pour conclure, sur le double constat d'un *turn-over* important parmi les agents français et la quasi-absence de ce phénomène parmi les agents allemands. Les explications que nos interlocuteurs institutionnels avancent à ce propos – pour mémoire : effet de l'évolution des demandes d'asile, effet de génération, effet de l'organisation institutionnelle – apparaissent jusqu'à un certain degré comme plausibles. Or, ils négligent des aspects renvoyant à l'expérience concrète et au vécu moral du travail de l'instruction. Selon mon hypothèse, un décalage entre d'un côté la manière dont la mission de l'OFPRA et le métier d'instructeur sont présentés dans la communication institutionnelle vers l'extérieur et, de l'autre, la réalité concrète du métier, contribuent au départ prématuré d'un certain nombre

⁴¹² Je ne dispose malheureusement pas de chiffres exacts sur le ratio hommes-femmes parmi les inscrits des filières de sciences administratives en Allemagne. Une surreprésentation particulière d'hommes n'est cependant pas connue.

d'agents français. Je m'explique : l'auto-présentation de l'Office français et le recrutement de ses futurs agents dans des filières universitaires à orientation humanitaire peut avoir pour conséquence que certaines candidatures soient motivées par une envie d'aider des personnes en détresse, par une sympathie pour la cause des réfugiés ou par un intérêt pour la rencontre interculturelle. Bon nombre des instructeurs français disposent d'ailleurs d'une expérience professionnelle ou bénévole dans une association de soutien aux demandeurs. L'OFPRPA n'hésite pas à embaucher des personnes issues du milieu associatif ou militant. Le risque que des personnes ayant de tels profils et aspirations soient déçues par la réalité du travail à l'Office est considérable. Car il s'agit d'abord d'un travail administratif, bureaucratique, assez répétitif et soumis à un rythme intense, ayant de surcroît comme conséquence le rejet de l'immense majorité des demandeurs que l'instructeur reçoit en entretien. Il semble donc y avoir un écart entre l'idée que certains candidats se font de leur futur emploi à l'OFPRPA et la réalité de celui-ci. Les récits sur le déroulement des entretiens d'embauche témoignent d'une conscience des dirigeants de l'Office quant à cet écart. Voici deux extraits d'entretien avec des instructeurs ayant préalablement travaillé à FTDA⁴¹³.

Puis ils m'ont donné des explications sur le métier, m'ont précisé qu'il n'y avait que 16 % d'accords. Ils m'ont ensuite demandé si j'allais être capable de rejeter des demandes...

[Juin 2010, OFPRPA, instructrice, ethnologie, 2009]

L'entretien d'embauche à l'OFPRPA était exclusivement ciblé, non sur mes compétences juridiques ou mes expériences à FTDA mais uniquement sur : seriez-vous capable de faire un rejet ? Je l'ai vraiment ressenti comme ça. Vous qui défendiez les accords à FTDA, qu'allez-vous faire aujourd'hui... ? [Q : Vous avez répondu quoi ?] Et j'ai répondu que c'était deux travaux complètement différents. Il y a un boulot où on doit faire abstraction de tout un ensemble de choses et simplement aider un demandeur d'asile au-delà de ce qui peut être vrai ou pas. C'était pas à moi de remettre en cause l'histoire des demandeurs. Il s'agissait juste de faire en sorte que l'histoire qu'il raconte l'aide. À l'OFPRPA c'est tout autre chose, il s'agit au contraire de s'interroger sur le fondement de crainte objective ou non. De manière naturelle j'ai l'impression que l'empathie que je pouvais avoir en association allait disparaître. J'en étais assez certain. Mais en fait à l'OFPRPA, on est assez en empathie avec les demandeurs d'asile et là-dessus, je m'étais complètement gouré [rit fortement]. Je crois qu'il y a un sentiment très important qui se crée avec le demandeur d'asile, mais lors de mon entretien, j'ai réussi à les convaincre du contraire, et j'étais assez sincère à ce moment-là, que je pouvais être un agent qui allait prendre des décisions négatives [rit encore].

[Juin 2010, OFPRPA : homme ; instructeur ; droit ; 2006]

Le décalage entre, d'un côté, une représentation romantique du métier dont la vraie appellation est « officier *de protection* instructeur » et, de l'autre, ce que ce métier implique, notamment en termes de décisions négatives sur les dossiers traités, peut ainsi contribuer à

⁴¹³ France terre d'asile, association luttant pour le maintien et le développement du droit d'asile en France.

un découragement des jeunes recrues, notamment de ceux qui n'ont pas passé le concours et disposent de toute façon d'un contrat à durée déterminée. En effet, les départs sont plus fréquents parmi les contractuels (en CDD ou CDI) que parmi les titulaires. La situation à l'OFPPRA contraste fortement avec celle au BAMF où les agents sont recrutés parmi des diplômés de droit et de sciences administratives n'ayant pas de sensibilité particulière pour des problématiques humanitaires ou migratoires. Le travail d'instructeur est conçu comme un travail avant tout bureaucratique et juridique et il est présenté comme tel à des personnes ayant la formation correspondante. Au moment de leur recrutement, le BAMF avait simplement besoin de bras pour traiter le nombre important de demandes. Les aspirations et motivations des agents allemands semblent donc davantage coïncider avec le format du métier d'instructeur que leur propose le BAMF. Voici un autre facteur susceptible d'expliquer la grande fidélité institutionnelle des agents allemands.

5.5. MODERNISATION DES INSTITUTIONS

5.5.1. LES PRINCIPAUX TRAITS DU PROCESSUS DE MODERNISATION

Les travaux scientifiques récents sur les organisations et administrations publics ont été fortement dominés par la question de leur modernisation. Les chercheurs de différentes disciplines ont abordé l'évolution vers une administration moderne davantage inspirée par le modèle managérial caractéristique des organisations privées à l'aide de concepts comme le *New Public Management* (NPM) ou le « *neues Steuerungsmodell* », dans sa version allemande. Le processus de modernisation semble toucher l'ensemble des services et administrations publics et apparaît parallèlement comme le nouveau paradigme scientifique des travaux sur ces derniers. Ainsi, V. Dubois pointe le risque que la thématique de la modernisation soit imposée à tout travail de recherche sur l'administration alors que cet angle de vue ne rend que partiellement compte du rapport à l'administration⁴¹⁴. S'il est en effet nécessaire de prendre en considération la question de la modernisation, une concentration exclusive sur celle-ci et une application indifférenciée de cette grille de lecture à toute administration observée semble peu pertinent. Il faut ainsi se demander à quel point le BAMF et l'OFPPRA ont été touchés par les évolutions caractéristiques de la modernisation en prenant en compte leur place particulière au sein des administrations publiques. J'aimerais désormais décrire les plus importantes caractéristiques du processus de modernisation et du concept de NPM, en m'appuyant principalement sur les écrits de V. Dubois⁴¹⁵, J. M. Weller⁴¹⁶ et P. Warin⁴¹⁷ s'intéressant au contexte français, ainsi que sur les

⁴¹⁴ Dubois, V. (1999), *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris : Économica, p. 9/10.

⁴¹⁵ Dubois, V. (1999), *op. cit.* / Dubois, V. (2010), « Politiques au guichet, politiques du guichet », In : *Politiques publiques, 2 : Changer la société*, Guiraudon, V. & Borraz, O. (Eds.) [en ligne], page consultée le 20 avril 2012 : <<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00498010/fr/>>.

⁴¹⁶ Weller, J. M. (1999), *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris : Desclée de Brouwer.

travaux allemands et comparatifs (France-Allemagne) de Jörg Bogumil, L. Kissler, R. Lasserre et M.-H. Pautrat⁴¹⁸. En effet, l'évolution que ces auteurs observent dans les deux contextes nationaux apparaît comme très similaire dans ses grandes lignes – ce qui m'autorise à proposer une description renonçant à la distinction entre le cas français et allemand.

Les réformes de modernisation des administrations publiques initiées par les gouvernements de nombreux pays occidentaux au courant des années 1990 avaient pour principal objectif de répondre aux critiques des citoyens à qui l'administration paraissait lente, compliquée, bureaucratique (dans le sens péjoratif du terme), inefficace et coûteuse. Les fonctionnaires y travaillant étaient parfois perçus comme peu accueillants et peu serviables face à l'usager. Pour aller à l'encontre de cette image négative, une révision de fond en comble de l'organisation des institutions étatiques délivrant des services aux citoyens semblait requise. Les réformes finalement introduites étaient largement inspirées par le fonctionnement régissant le monde du privé. Dans l'objectif d'une rationalisation de l'activité administrative, on a relevé le déficit d'augmenter l'efficacité et la productivité tout en diminuant les effectifs et les ressources budgétaires. Des efforts importants ont été fournis afin de briser la rigidité des anciennes structures hiérarchiques basées sur la relation de domination liant un chef à son subordonné entre lesquels la communication se limitait souvent à l'émission d'ordres de la part du premier à destination du second. Le mot d'ordre était le tassement de la hiérarchie, la modération des rapports autoritaires, la responsabilisation des agents et la promulgation du travail en équipe et en relative autonomie. Certaines administrations cherchaient à instaurer des formes de démocratie participative visant une intégration plus forte des agents des strates hiérarchiques inférieures dans les processus décisionnels. Hormis ces mesures à l'égard des employés institutionnels, l'intérêt des dirigeants se porte progressivement vers l'usager de l'institution, qui bénéficie désormais d'une attention inédite. Traditionnellement assigné au rôle peu prestigieux de « sujet » ou d'« administré », ce dernier a été élevé au rang de « client »⁴¹⁹. Le rapport de domination entre agent et usager s'inverse donc au profit du second dont les besoins doivent être pris en compte et, dans la mesure du possible, satisfaits par le premier. La satisfaction de l'usager devient une préoccupation importante. Il est appelé à donner son avis sur la qualité des prestations dispensés. La logique du « contrôle qualité » fait son entrée dans le monde des services publics. Les employés sont de plus en plus tenus à abandonner un mode de traitement rigide, distancié et impersonnel des requêtes des usagers, au profit d'une prise en compte plus explicite de leurs besoins individuels et de leurs situations particulières. Il s'agit de remplacer le traitement anonyme d'une masse de dossiers par le souci d'apporter des réponses adaptées au cas singulier de chaque usager.

⁴¹⁷ Warin, P. (2002), *Les dépanneurs de justice. Les "petits fonctionnaires" entre qualité et équité*, Paris : L.G.D.J.

⁴¹⁸ Bogumil, J. & Kissler, L. (1998), « *Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse* », In : *New Public Management*, Budäus, D.; Conrad, P. & Schreyögg, G. (Eds.), Berlin, New York : Walter de Gruyter, pp. 123-149 / Kissler, L.; Lasserre, R. & Pautrat, M.-H. (Eds.) (2007), *Modernisation des services publics et management social en France et en Allemagne*, Cergy-Pontoise : Cirac.

⁴¹⁹ Cette désignation évoquant une relation mercantile habituellement étrangère aux services publics est plus utilisée dans le contexte anglo-saxon ; le terme d'« usager » sera préféré à celui de « client » dans la suite de ce texte.

Ces initiatives apparaissent à première vue comme positives et bienvenues dans la mesure où elles cherchent apparemment à améliorer la condition tant des « petits » agents que des usagers. Or, leur mise en place pratique est largement entravée par un autre ensemble de mesures caractéristiques du NPM : un « dégraissage » des effectifs, des coupes budgétaires et une accélération des procédures. La logique « managériale » importée du monde des entreprises privées dans le monde de l'administration publique a pour mot d'ordre une utilisation optimisée du « capital humain » ainsi que des ressources financières disponibles. À l'image d'une entreprise soucieuse de maximiser son profit, l'administration cherche désormais à utiliser le budget que lui confère l'État de manière à améliorer le rapport entre la quantité et la qualité des services produits. Le manager veut motiver son équipe à participer à l'accroissement de l'efficacité de l'organisation. Dans cette optique, l'introduction de nouveaux outils techniques et informatiques censés faciliter et accélérer la gestion des dossiers est préconisée. Dans leur travail quotidien, les agents sont confrontés à une exigence de rendement accrue et constante. Les enquêtes montrent que les employés se sentent fortement exposés à ces pressions émanant de l'équipe d'encadrement qui génèrent chez certains parmi eux un sentiment de stress, voire même des souffrances psychologiques aiguës. P. Warin montre que l'autonomisation accrue des « petits fonctionnaires » n'est pas toujours bien vécue et peut devenir source de mal-être. Selon les résultats de son enquête, nombre de fonctionnaires souffrent d'un isolement par rapport à la hiérarchie intermédiaire, ainsi que de l'incitation permanente à l'initiative individuelle par les managers publics⁴²⁰. Des voix critiques argumentent que le fait d'augmenter la productivité tout en diminuant le personnel n'est possible qu'au prix d'une dégradation peu souhaitable des conditions de travail des agents et de la qualité des services rendus. Selon L. Kissler, R. Lasserre et M.-H. Pautrat, la compatibilité de qualité et quantité a des limites, dont les concepteurs et exécuteurs des idées du NPM ne prennent souvent pas la juste mesure. C'est ainsi que les auteurs mettent en garde contre une réduction du management « à sa fonction de soutien aux mesures de rationalisation, conduisant à un écart douloureux entre exigence de rationalisation d'un côté et d'optimisation de l'utilisation des ressources humaines de l'autre »⁴²¹.

5.5.2. NPM A L'OFPPA ET AU BAMF ?

Quelles répercussions la généralisation de l'approche du NPM a-t-elle au sein de l'OFPPA et du BAMF ? Sont-ils, malgré leur nature spécifique, concernés par le processus de modernisation dans ses diverses dimensions ? Ces questions nécessitent une réponse nuancée.

⁴²⁰ Warin, P. (2002), *op. cit.*, p. 92.

⁴²¹ Kissler, L.; Lasserre, R. & Pautrat, M.-H. (2007), « Introduction. Modernisation de l'État et de l'administration en France et en Allemagne : approches, modalités et problématiques », In : *Modernisation des services publics et management social en France et en Allemagne*, Kissler, L.; Lasserre, R. & Pautrat, M.-H. (Eds.), Cergy-Pontoise : Cirac, p. 13.

L'évolution récente des deux institutions porte, de manière évidente, les traces d'un processus de modernisation. Un premier changement consiste dans une utilisation accrue de l'outil informatique. Tandis que le BAMF a adopté depuis bien longtemps une gestion informatisée de ses dossiers (les dossiers existent sous forme numérique et sous forme papier), l'OFPRA a entrepris la numérisation de ses dossiers au moment de mon enquête de terrain, en juin 2010. Les deux offices disposent en outre d'une vaste base documentaire numérique sur la situation dans les pays d'origine des demandeurs. De plus en plus de soin est apporté à la présentation extérieure (à travers des supports de communication tels que le rapport d'activité ou le site internet), observation qui témoigne d'une évolution générale vers une plus d'ouverture au monde extérieur et plus de transparence institutionnelle.

En dehors de ces adaptations plutôt matérielles, un principe majeur du NPM a fait son entrée dans le fonctionnement institutionnel interne. La mise à disposition d'outils techniques et informatiques permettant de gagner du temps dans la réalisation du travail quotidien s'inscrit dans une vaste entreprise d'accélération des procédures et d'augmentation de la productivité des agents instructeurs. « Faire du dossier » est la tâche principale de l'administration, dont le travail est aujourd'hui largement apprécié à travers son efficacité dans le traitement des dossiers, comme l'explique J. M. Weller⁴²². C'est aux chefs de pousser leurs agents à une productivité soutenue, qui est souvent mesurée à l'aide d'indicateurs de performance. La relation d'autorité se cristalliserait donc largement autour des impératifs de rendement. Ce que J. M. Weller constate ici à propos des services publics (plus précisément un bureau de la Sécurité sociale où il a mené une enquête sociologique), se vérifie pour le cas de l'OFPRA et du BAMF. Les agents des deux institutions sont en effet, depuis une bonne dizaine d'années, soumis à un contrôle explicite de leur productivité. Celui-ci se matérialise dans une valeur indicative des dossiers à traiter par jour ou par mois. Alors que la comparaison de ces chiffres permet de conclure que les agents instructeurs de l'OFPRA affrontent des exigences de productivité supérieures à celles demandées à leurs collègues allemands, certaines précautions sont de mise dans leur interprétation [voir : chapitre 6.3.2]. Malgré les divergences en termes d'exigences de productivité, les allemands déplorent au même titre que les français une charge de travail beaucoup trop lourde. L'invocation spontanée d'une souffrance liée à la démesure des exigences de productivité présente une constante dans les entretiens français et allemands. Conformément aux observations de J. M. Weller, cette pression émane principalement des supérieurs hiérarchiques directs des instructeurs. En dehors de la révision des décisions produites par les instructeurs, le rôle principal des chefs consiste à veiller attentivement à ce que les agents « fassent leur chiffre ». Dans l'appréciation du travail des instructeurs, le critère quantitatif semble largement prédominant par rapport au critère qualitatif. Les instructeurs français déplorent notamment une concentration exclusive sur la quantité : l'objectif principal est que l'instructeur produise, peu importe la qualité du produit. La qualité d'une décision se mesure à son degré de justesse, de transparence et de pertinence par rapport au récit du demandeur, à la loi applicable et à la documentation sur la situation au pays

⁴²² Weller, J. M. (1999), *op. cit.*, p. 124.

d'origine. Une décision de qualité (pour le cas du rejet) est susceptible de résister à la révision par les tribunaux. Pour produire une décision de qualité, l'instructeur doit se donner les moyens de réduire le plus possible l'éventualité d'une erreur d'appréciation. Il va de soi que la production d'une telle décision requiert un entretien approfondi, une recherche documentaire fouillée et une instruction pointilleuse – qui, évidemment, prennent du temps. Tandis que quantité et qualité semblent difficilement compatibles aux yeux de la majorité des instructeurs, les agents de la hiérarchie supérieure soutiennent généralement le point de vue inverse en argumentant qu'il s'agit simplement d'un problème de méthode de travail.

Il s'avère donc qu'une logique managériale telle qu'elle a été décrite ci-dessus a bel et bien fait son entrée au sein de l'OFPRA et du BAMF. La signature d'un « contrat d'objectifs et de moyens » (COM) entre l'OFPRA et l'État français à la fin de l'année 2008 est également symptomatique d'une évolution vers une rationalisation du rapport entre *input* et *output*. Au-delà de l'augmentation de l'efficacité institutionnelle, les ministères de tutelle sont particulièrement soucieux d'une diminution des délais de traitement de la demande, allant de pair avec l'objectif de réduire le « stock » de dossiers en attente d'instruction. À l'OFPRA, le délai moyen de traitement de la demande s'est allongé de 118 jours en 2009 à 145 jours en 2010⁴²³, ce que l'Office explique par une hausse de la demande d'asile. L'accroissement du stock (14 800 dossiers en 2009 et 18 800 dossiers en 2010 – seulement premières demandes) serait, selon l'office, le corollaire de ces facteurs. Également confronté à une hausse du nombre de nouvelles demandes d'asile, le BAMF fait face aux mêmes difficultés. Dans son calcul de la durée moyenne de la procédure, il inclut, contrairement à l'OFPRA, la seconde instance. 15 mois en 2009 et 13 mois en 2010 séparaient en moyenne le moment de l'introduction de la demande d'asile et la prononciation d'une décision définitive par le BAMF ou par le tribunal administratif saisi pour contester la décision de rejet de l'administration. L'importance de son stock (« *anhängige Verfahren* ») et l'évolution de ce dernier sont comparables à celui de l'OFPRA : respectivement 18 684 et 19 753 dossiers sont en attente au BAMF en 2009 et 2010 (seulement premières demandes).

Si la compression du stock et des délais de traitement constitue un objectif central des institutions et de leurs ministères de tutelle, ce n'est pas pour autant qu'une augmentation des effectifs soit réellement envisagée au regard de la reprise de la demande. Le BAMF tente entre autres d'accélérer le processus de travail en édictant des lignes directrices PO bien précises, qui permettent aux instructeurs de traiter très rapidement les dossiers relevant de problématiques récurrentes, pour lesquelles les lignes directrices prescrivent la décision à prendre. L'OFPRA utilise avant tout le moyen de la procédure dite « prioritaire » dans laquelle sont instruites les demandes originaire de pays considérés comme « sûrs ». Dans cette procédure courte, l'OFPRA doit statuer dans un délai de 15 jours à compter du jour du dépôt de la demande en préfecture. Bien que le traitement prioritaire de ces dossiers se

⁴²³ Selon le rapport d'activité 2010 de l'OFPRA, « le délai de traitement correspond au nombre de jours écoulés entre la date de dépôt de la demande d'asile à l'OFPRA et la date de décision ». OFPRA (2010), *Rapport d'activité*, Paris, p. 43.

répercute évidemment sur le délai de traitement des dossiers en procédure normale, il permet de « faire du chiffre » rapidement.

Un dernier élément permettant de rapprocher l'organisation interne de l'OFPRA et du BAMF du modèle NPM est l'introduction d'un « contrôle qualité » s'appliquant avant tout aux décisions produites par les instructeurs. Ainsi, les autorités allemandes ont donné naissance au « contrôleur de qualité » (« *Qualitätsförderer* ») en 2003. Bien qu'il remplisse une fonction semblable, le rôle du chef de section à l'OFPRA n'est que partiellement perçu en termes de contrôle qualité. En prenant exemple sur son homologue allemand, l'OFPRA est en train d'élaborer une « charte de qualité » qui définira des principes éthiques, déontologiques et méthodologiques pour le travail quotidien de l'institution. Ces mesures poursuivent d'une part l'objectif déjà évoqué d'une plus grande transparence et traçabilité. D'autre part, ils ont pour fonction de contrôler plus efficacement le travail des agents, de favoriser l'harmonisation des pratiques professionnelles ainsi que de donner substance à l'image (souvent contestée par des acteurs externes) d'une institution remplissant sa mission avec un maximum de sérieux et de professionnalisme.

5.5.3. CLIENTELISATION DES USAGERS ?

Comme il vient d'être mis en exergue, une gestion rationalisée des ressources et un management moderne des équipes de travail ont progressivement été introduits dans le fonctionnement de l'OFPRA et du BAMF. Ces évolutions dans l'organisation interne portent la marque des idées du NPM. Il s'avère cependant que l'introduction des concepts du NPM s'est fait de manière incomplète. C'est notamment l'idée « clientélisation » des usagers, constituant un concept central du NPM, qui ne trouve pas véritablement d'écho dans les institutions de l'asile. Les observations de terrain ne permettent que très partiellement de conclure à une valorisation des usagers de l'OFPRA, à une attention particulière qui serait apportée à la satisfaction de ces derniers – et encore moins à une considération des usagers comme des « clients » avec tous les privilèges que ce statut implique.

Afin de comprendre cette absence d'une clientélisation des usagers, il faut se livrer à une courte digression sur les spécificités des administrations qui nous intéressent ici. Elles font, à plusieurs titres, exception dans le champ des administrations publiques allemandes et françaises. Tout d'abord, elles ne peuvent légitimement être considérées comme des « services publics », au même titre que les institutions pour lesquelles les travaux sociologiques constatent une concentration progressive sur l'utilisateur-client. Il est ainsi plus pertinent de les désigner comme « administrations », « établissements » ou « institutions » publiques. Les prestations qu'ils produisent ne s'apparentent pas à celles, par exemple, de la Poste, la SNCF, la CAF, le Pôle emploi, la Sécurité sociale etc. Leurs usagers ne sont pas des citoyens nationaux et ne bénéficient donc pas d'un statut d'ayant droit à part entière. Même si les services des autres administrations ne s'adressent pas uniquement aux citoyens français, allemands, européens, ils sont néanmoins réservés à des personnes disposant d'un droit au séjour relativement permanent. Nous discernons donc une première différence fondamentale : les usagers de l'OFPRA et du BAMF cherchent justement à obtenir un droit

au séjour durable (naturellement, ils ont, en tant que demandeurs en cours de procédure, un titre de séjour provisoire), tandis que ceux des autres administrations, dans leur grande majorité, en sont déjà dotés. Cette différence a des implications sur la position des deux types d'utilisateurs face à l'administration. Les citoyens (et les personnes dotés d'un droit au séjour définitif) y font légitimement valoir leurs droits civiques, tandis que les demandeurs d'asile bénéficient de droits plus limités, ce qui conditionne une infériorité par rapport à l'administration et au groupe des ayants droit. Pourtant largement privés des droits du citoyen, les demandeurs jouissent quant à eux du droit de présenter et faire considérer leur demande d'asile par l'institution compétente.

Les administrations se distinguent non seulement par le type de prestations qu'elles produisent et par le statut légal de leurs usagers, mais aussi par le profil socioculturel de ces derniers. Les demandeurs d'asile partagent un certain nombre de caractéristiques avec les usagers habituels des administrations publiques du domaine de l'assistance sociale et de la distribution d'aides financières : ils sont généralement assez démunis du point de vue matériel et dépendent donc largement des allocations étatiques. Si les personnes issues de l'immigration sont surreprésentées parmi les usagers des administrations comme la CAF⁴²⁴, l'intégralité des usagers de l'OFPRA et du BAMF sont évidemment dans ce cas. Les demandeurs d'asile relèvent donc d'un type de populations souvent désigné comme « fragile », « vulnérable » ou « précaire ». Leur situation révèle un caractère urgent et parfois dramatique. Leur biographie est fréquemment marquée par des ruptures, des expériences douloureuses de violence, d'exclusion, de privation de droits et de précarité matérielle. Sans vouloir dessiner une image trop misérabiliste de cette population, il semble important de souligner que le public accueilli par l'OFPRA et le BAMF est très fortement touché par ce type de difficultés. L'accueil d'un public non seulement étranger mais aussi matériellement et juridiquement défavorisé présente un double défi pour l'administration. Les agents qui sont en contact direct avec ce public doivent faire face aux histoires de vie bouleversées et bouleversantes des usagers. Ils sont inévitablement confrontés à leur souffrance. S'y ajoutent les difficultés en termes de compréhension linguistique et interculturelle entre un agent français / allemand et un usager d'origine étrangère n'ayant que rarement une maîtrise entière de la langue et des codes sociaux du pays d'accueil.

Se conditionnant mutuellement, ce sont donc le public et la mission du BAMF et de l'OFPRA qui leur confèrent une position « à part » au sein de l'appareil bureaucratique d'État. Les différences qui les séparent d'autres administrations se traduisent par une marginalité organisationnelle (peu de passerelles et contacts avec d'autres administrations) et géographique (locaux souvent situés en périphérie de la ville, dans des zones frappées d'un certain discrédit social) déjà évoquée dans un chapitre précédent. Elles s'observent également dans le vécu des agents administratifs qui témoignent, plus souvent en France qu'en Allemagne, d'un sentiment d'isolement et de manque de reconnaissance professionnelle pour un travail administratif particulièrement difficile, conséquence, entre autres, des raisons susmentionnées.

⁴²⁴ Dubois, V. (1999), *op. cit.*

Après avoir tracé le contour des particularités du BAMF et de l'OFPRA découlant de celles de leurs usagers, la quasi-absence d'une clientélisation devient plus compréhensible. Les usagers, ne faisant pas partie de la « communauté nationale », sont en position de faiblesse devant l'institution. Tandis que le citoyen-client peut *revendiquer* par exemple la délivrance d'un passeport à la préfecture, l'étranger-usager ne peut que *demande*r qu'on lui accorde un droit au séjour. S'y ajoute une incertitude par rapport à la permanence de leur séjour. L'utilisateur de l'OFPRA et du BAMF effectue, dans la majorité des cas, un seul passage à l'institution. Le représentant institutionnel et l'utilisateur se rencontrent pour une courte interaction. La communication entre les deux nécessite généralement l'aide d'un interprète, ce qui rend la rencontre encore plus artificielle. Malgré les efforts de beaucoup d'instructeurs pour rendre la situation la moins désagréable possible pour le demandeur, on peut difficilement dire que la satisfaction de l'utilisateur soit un enjeu comme c'est le cas dans le modèle du NPM. L'absence d'une attention particulière apportée au traitement des demandeurs et à la relation entre l'agent et le demandeur est la conséquence de tous ces facteurs – qui se résument dans le constat que les demandeurs d'asile sont, somme toute, un public peu prestigieux dont la gestion administrative n'est pas chose aisée. Au sujet de la relation entre les demandeurs d'asile et les agents travaillant au service de l'asile d'une préfecture, A. Spire constate même une dépersonnalisation de l'interaction et un renoncement au dialogue de la part des guichetiers⁴²⁵. Ce comportement est tout à fait contraire à ce que préconise le modèle du NPM. En effet, la mise en œuvre du « principe de proximité »⁴²⁶ qui valorise un rapprochement avec l'utilisateur et un ajustement des services à la situation de ce dernier, apparaît comme difficile pour les agents de l'OFPRA et du BAMF. Le cadre étroitement délimité par des règles administratives et juridiques dans lequel s'inscrit l'interaction, ainsi que la pression temporelle qui la surplombe, font obstacle au développement d'une relation personnalisée avec le demandeur. Le traitement relativement peu soucieux et avenant qui est parfois réservé aux demandeurs d'asile est certainement symptomatique du discrédit dont ils sont frappés et de la faible importance qui est aujourd'hui attachée à leur cause. Il faut néanmoins souligner qu'il s'agit ici d'un effet des politiques nationales et non d'une volonté explicite de la part des agents institutionnels. Ces derniers (surtout à l'OFPRA) regrettent justement souvent qu'on ne leur donne pas les moyens, notamment temporels, d'appliquer le principe de proximité, de se consacrer plus longuement et entièrement au cas particulier de chaque demandeur.

La bureaucratie telle que la décrit M. Weber au début du siècle est régie par les principes d'impersonnalité, de rationalité et de légalité. Dans son optique, le fonctionnaire doit surtout traiter équitablement, objectivement et sans favoritisme ni discrimination, les dossiers des administrés⁴²⁷. Les idées de la modernisation des services publics concurrencent ces principes, en suggérant une prise en compte plus explicite de la particularité de chaque dossier, un traitement au cas par cas et une adaptation aux besoins individuels des usagers-

⁴²⁵ Spire, A. (2007), *op. cit.*, p. 14.

⁴²⁶ Weller, J. M. (2004), « Le travail administratif, le droit et le principe de proximité », *L'année sociologique*, 4 : pp. 431-458.

⁴²⁷ Weber, M. (1995), *Économie et société*, Paris : Pocket.

clients. Ces deux approches semblent aujourd'hui coexister à l'OFPPRA et au BAMF, coexistence pas toujours paisible mais, au contraire, souvent génératrice de tensions et de dilemmes. Une subtile différence s'observe entre l'OFPPRA et le BAMF : le premier valorise davantage le principe du traitement au cas par cas tandis que le second penche pour un traitement plus universel et standardisé (je reviendrai sur cette question). Le constat d'une coexistence parfois conflictuelle de l'ancienne et de la nouvelle approche est confirmé par les travaux d'une multitude d'auteurs. M. Lipsky pointe le paradoxe suivant : d'un côté les *street-level bureaucrats* sont tenus de traiter de manière uniforme les personnes relevant de situations similaires, de l'autre les bureaucraties modernes se caractérisent par un certain favoritisme et un traitement inégalitaire⁴²⁸. La notion de « double corps du guichetier », proposée et théorisée par V. Dubois, renvoie à la même problématique inhérente au travail des bureaucrates modernes : celle d'un tiraillement entre le devoir d'apporter une attention au cas singulier et le devoir de s'en détacher et d'y appliquer une norme universelle. Ce dilemme plutôt méthodologique est jumelé avec le conflit entre la norme juridico-administrative et le sentiment moral individuel de l'agent.

Des fois il faut aussi savoir être ému par une situation. Je ne sais pas, je trouve ça sain. Peut-être que le demandeur qu'on a en face de soi raconte des craques mais il est peut-être en grande difficulté et on peut faire quelque chose pour lui ! Et il ne faut pas oublier ça ! [...] Il y a peut-être aussi un devoir moral à aider quelqu'un qui est en situation de difficulté. Moi, je crois. [...] Après, je sais ce que disent les OP qui essayent de s'astreindre à certaines règles. Ils disent : oui, mais pourquoi as-tu fait ça à lui et pas aux autres ? Et c'est vrai.

[Juin 2010, OFPPRA : homme ; instructeur ; droit ; 2006]

Cette citation d'entretien fera office de conclusion à la réflexion présentée ci-dessus et, en même temps, d'introduction à celle des chapitres suivants.

⁴²⁸ Lipsky, M. (2010), *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York : Russell Sage Foundation, p. 151.

TROISIEME PARTIE :

INSTRUIRE LA DEMANDE

D'ASILE

6. LES INSTRUCTEURS

6.1. DEVENIR INSTRUCTEUR

6.1.1. MOTIVATIONS ET CANDIDATURE

Pourquoi et comment devient-on agent instructeur au BAMF ou à l'OFPRA ? Tel qu'il a été montré précédemment, les instructeurs français se distinguent fondamentalement des instructeurs allemands – concernant leurs caractéristiques socioprofessionnelles mais aussi concernant leur approche professionnelle générale ou, autrement dit, la manière dont ils perçoivent leur propre activité professionnelle. Ces seconds aspects seront davantage approfondis au fil du présent chapitre. Afin d'entamer cette analyse, il s'agira dès lors de s'interroger sur les motifs et considérations ayant été à l'origine de la candidature des agents dans les institutions respectives. En raison des importantes différences entre les agents de l'OFPRA et du BAMF sur ce point, les deux cas seront considérés l'un après l'autre.

Parmi les agents français (instructeurs et autres), la majorité affirme avoir eu des connaissances assez rudimentaires sur l'institution à laquelle ils ont ensuite proposé leur candidature. Seule une minorité avait le projet ferme de devenir officier de protection à l'OFPRA. L'existence de cette institution est souvent découverte à l'occasion d'une recherche de travail, donc au moment même où elle apparaît comme employeur potentiel. Ainsi les agents affirment très souvent être arrivés à l'OFPRA « par hasard », formule qui traduit le caractère indéterminé et spontané de leur candidature. V. Dubois fait une observation similaire à l'égard des guichetiers de la CAF. Ces derniers évoquent également le hasard en rendant compte de leur arrivée dans l'institution. Comme le précise V. Dubois, il s'agit donc plutôt d'un choix négatif que l'on fait « faute de mieux », observation qui est valable pour bon nombre d'agents de l'OFPRA⁴²⁹. Les savoirs et représentations de ceux qui avaient connaissance de l'Office avant de s'y intéresser dans la perspective d'une candidature professionnelle proviennent généralement du monde médiatique, juridique ou associatif. Parmi les agents français, on trouve un nombre considérable de personnes ayant préalablement travaillé dans une association de soutien aux réfugiés, dans une autre structure non gouvernementale à préoccupation humanitaire, dans une organisation internationale (comme le HCR) ou dans le domaine de l'assistance juridique aux demandeurs. Malgré les avis assez critiques qui circulent dans ces milieux à l'égard de l'OFPRA, les agents interrogés ont décidé de postuler à l'Office et donc de « changer de bord » (comme ils le formulent parfois eux-mêmes). Ces transmutations sont motivées par l'envie de conserver la thématique générale de l'asile, tout en adoptant une nouvelle perspective sur celle-ci. Bien que cette réorientation ne semble généralement pas causer des véritables cas de conscience chez ces personnes, elles sont conscientes du revirement

⁴²⁹ Dubois, V. (1999), *op. cit.*, p. 93.

important qu'elle implique, ainsi que du fait qu'elle peut être vu comme une trahison par les anciens collègues. Les agents provenant du milieu associatif tendent à expliquer leur candidature à l'Office par une curiosité à l'égard de ce qui se passe dans les coulisses institutionnelles (curiosité qui ressemble d'ailleurs beaucoup à celle qui est à l'origine de mon enquête). Continuer à travailler dans le domaine de l'asile tout en se rapprochant du centre décisionnel est donc une motivation centrale des personnes basculant du monde associatif vers le monde administratif.

Dans le cadre d'une association j'ai pu avoir un contact direct avec le droit d'asile et je me disais : comment est-ce possible ? Pourquoi cela se passe si mal ? Et finalement je me suis dit que la seule façon de le savoir était d'y aller moi-même. [...] Mon image avant de l'OFPPA n'était pas très bonne comme pour tous ceux qui ne connaissent pas l'OFPPA de l'intérieur, je pense. Les dossiers que je voyais passer dans le cabinet d'avocats et dans l'association, on se demandait toujours : comment est-ce possible qu'ils n'ont pas l'asile ?

[Juin 2010, OFPPA : femme ; instructrice ; droit ; 2008]

Certains agents affirment plus explicitement que leur candidature à l'OFPPA était aussi motivée par l'envie d'accroître sa responsabilité et son pouvoir d'influence sur les décisions en matière d'asile.

Q : En entrant à l'office, vous aviez donc déjà une idée assez précise du travail d'instructeur ?

R : Oui... enfin, oui et non, parce que j'étais habituée à voir les décisions de l'Office mais finalement je me rends compte que je ne savais pas grand-chose sur la prise de décision et sur le travail réellement. Je pensais connaître mais finalement c'est quand même assez particulier...

Q : Quelle était votre motivation de changer du milieu associatif vers le milieu institutionnel ?

R : Moi, j'avais envie... c'est très frustrant quand on travaille sur la question des réfugiés parce que vous accompagnez, vous aidez, vous essayez de faire avancer, mais vous n'êtes pas décideur – donc ce qui me plaisait, c'était d'avoir enfin cette responsabilité-là de décider, d'avoir ce... pas ce pouvoir-là mais d'être un peu plus acteur peut-être. De prendre cette responsabilité-là.

[Juin 2010, OFPPA : femme ; instructrice ; droit ; 2006]

Pour les agents originaires du milieu associatif, la candidature à l'OFPPA constitue donc non une rupture mais un prolongement de leur engagement en faveur de la cause des réfugiés. Défendre le droit d'asile, mener des entretiens de qualité, assurer une instruction juste des dossiers de demande et, finalement, aider les réfugiés, voici quelques motifs professionnels fréquemment invoqués par les agents interrogés à l'OFPPA.

Si les connaissances sur l'institution et la réalité du travail d'instructeur sont souvent assez approximatives, les candidatures de la grande majorité des agents se fondent sur un intérêt préalable pour la thématique de l'asile ou, tout du moins, la diplomatie internationale, la géopolitique, les cultures étrangères, les langues ou le droit humanitaire. Dans la mesure où

la mission de l'OFPPRA semble faire écho à ces centres d'intérêt, il attire l'attention des jeunes diplômés en recherche d'emploi. Un motif biographique peut venir renforcer la sensibilité et l'intérêt pour le travail de l'Office : certains agents évoquent un membre de leur famille lui-même immigré ou réfugié. Malgré leur intérêt affirmé pour la question de l'asile, une grande partie des agents semble concevoir son emploi à l'OFPPRA dans une perspective temporelle limitée. Il est d'emblée vu comme transitoire, comme une expérience professionnelle permettant potentiellement de rebondir sur d'autres postes dans le même domaine. Ceci est notamment valable pour les instructeurs se portant candidat pour un poste contractuel. Le fait de passer le concours témoigne généralement d'un intérêt plus prononcé pour le travail d'instructeur et d'un projet professionnel à plus long terme. Certains de mes interlocuteurs affirment avoir été conscients des difficultés morales et psychiques que recouvre le métier et donnent une dimension de défi personnel à leur candidature. La confrontation à une population fragile et des histoires de vie douloureuses provoquent une appréhension en même temps qu'elle constitue un attrait.

Si l'intérêt pour la thématique, l'adéquation du poste de travail avec sa formation et son projet professionnel font partie des motivations centrales des agents français, un certain nombre de considérations plus matérielles et pragmatiques interviennent également dans la démarche de postuler à l'OFPPRA. Comme il a déjà été évoqué, l'Office est généralement soit la première, soit la seconde expérience professionnelle des agents. La candidature résulte d'une situation de recherche d'emploi plus ou moins urgente qui est donc consécutive à l'achèvement des études ou à la fin d'un autre contrat de travail. En dehors des nombreux agents disposant d'une expérience de travail bénévole ou salarié dans le domaine de l'immigration et de l'asile, certains ont préalablement été employés dans une administration publique en charge d'une autre problématique sociale. Pour ces derniers, nettement moins nombreux, la réorientation vers l'OFPPRA naît le plus souvent d'une insatisfaction dans l'emploi préalable pour de diverses raisons. La stabilité du statut de fonctionnaire se conjuguant avec une relative flexibilité des horaires de travail à l'OFPPRA sont mentionnées comme des avantages non négligeables du poste de travail. Dans ce contexte, le fait que la rémunération ne soit jamais évoquée comme motif de la candidature mérite mention. Dans l'ensemble, il apparaît que les considérations matérielles jouent un rôle marginal par rapport aux motifs idéels et une certaine vocation, s'articulant en termes d'intérêt personnel et professionnel pour la thématique de l'asile.

Cette conclusion sur le cas français permet d'introduire l'analyse du cas allemand qui se présente comme largement opposé. Invités à se rappeler des considérations ayant à l'époque mené à leur candidature au BAMF, les agents nomment avant tout des motifs matériels et pragmatiques. D'abord, leur réponse à cette question est très souvent introduite par le constat qu'ils « cherchaient du travail », chose que les agents français mentionnent moins explicitement. La recherche de travail se concentre pour la majorité des agents allemands, qui ont tous une formation en sciences administratives ou en droit, sur le secteur des services publics. Ce critère (emploi en tant que fonctionnaire dans l'administration publique) apparaît comme largement dominant par rapport à celui du contenu thématique du travail. Quasiment aucun des agents ne disposait, au moment de sa

candidature, d'une spécialisation dans le domaine de l'administration ou du droit des étrangers. Le nombre de ceux qui expriment avoir été particulièrement intéressés par de telles questions est également infime. À défaut de trouver un intérêt thématique dans le métier d'instructeur, les agents allemands y trouvent des intérêts renvoyant au cadre matériel de ce dernier. Environ un tiers de mes interlocuteurs font spontanément référence aux libertés exceptionnellement grandes (par rapport à d'autres administrations) que cet emploi offrait à l'époque. Ces libertés et marges de manœuvre sont en effet évoquées au passé car elles ont, selon mes interlocuteurs, été largement restreintes avec la réintroduction de la soumission à la consigne en 2005. L'attrait considérable exercé par l'indépendance dont bénéficiaient les instructeurs avant 2005 permet de mesurer la frustration causée chez certains agents par la suppression de leur droit à prendre des décisions en parfaite autonomie.

Q : Qu'est-ce qui a motivé votre candidature au BAMF ?

R : Bon, d'un côté c'était bien sûr l'activité, au début nous n'étions pas soumis à la consigne. Et c'était pour moi une chose formidable, que personne ne pouvait empiéter sur mes décisions [rire].

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1987]

Notons cependant que les avis divergent concernant l'impact que la réintroduction de la soumission à la consigne a eu sur la réalité du travail quotidien des agents instructeurs. Tandis que certains se sentent désormais fortement tenus en tutelle, d'autres en sont beaucoup moins affectés ou estiment être toujours aussi libres qu'avant. Je reviendrai plus en détail sur cette question.

Encore plus fréquemment que l'indépendance et la faible pression hiérarchique, sont évoqués les avantages matériels du poste de travail. Pour expliquer leur choix de travailler dans la fonction publique, nombreux sont ceux qui mentionnent la stabilité et la sécurité garantie par le statut de fonctionnaire. Certains agents affirment avoir quitté leur emploi dans une autre administration publique en raison de la meilleure rémunération et des possibilités de carrière offertes par le poste au BAMF. L'argument le plus souvent avancé est cependant la proximité géographique du lieu de travail par rapport au lieu de vie du futur agent. Au moment du recrutement des agents (début des années 1990), le BAMF entretenait 48 bureaux excentrés (nombre ayant été réduit à 22 depuis cette époque) et recrutait activement du personnel. Ainsi, beaucoup de mes interlocuteurs racontent avoir eu vent de cette opportunité de travail par des petites annonces ou par le bouche à oreille. La plupart d'entre eux avaient alors autour de 30 ans, étaient en train de fonder une famille ou en avaient le projet. Ainsi, le critère de stabilité de l'emploi et de proximité entre le lieu de travail et le lieu de vie avaient une haute priorité. Le propos de cet agent ayant préalablement travaillé en tant qu'avocat est très représentatif du raisonnement prédominant :

La décision d'aller au BAMF avait deux raisons. L'une était une banale : je viens de Fribourg et je vis à Fribourg et l'office était juste à côté, à l'époque ! La seconde, et c'était la principale raison, est que le travail était très tentant et l'est d'ailleurs

toujours parce que vous avez l'avantage du service public, un salaire fixe, mais vous n'avez pas les désavantages du service public, à savoir vous n'avez personne qui peut vous dicter comment vous devez décider. Et à l'époque je trouvais, et je le trouve encore aujourd'hui, le métier d'instructeur très attrayant pour cette raison. Parce qu'il n'y a rien de pire que de devoir prendre des décisions que vous ne cautionnez pas. Et cela est le cas dans toutes les administrations normales.

[Mai 2010 BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1993]

La candidature des agents semble donc s'inscrire dans une perspective professionnelle à plus long terme. Sans avoir eu le projet de rester aussi définitivement sur ce poste de travail, ils affirment surtout n'avoir eu ni de raison ni d'opportunité concrète pour le quitter. Souvent le verbe allemand intraduisible « *hängenbleiben* »⁴³⁰ est utilisé pour expliquer la pérennité de leur affectation au BAMF, expression véhiculant une dimension involontaire ou tout du moins non intentionnelle.

En somme, la candidature de bon nombre des agents semble être le résultat d'une conjonction de plusieurs facteurs et considérations : le recrutement actif du BAMF coïncidait avec une recherche d'emploi de la part du futur agent, les conditions de travail du poste proposé coïncidaient avec les critères de recherche de ce dernier et le profil professionnel du candidat coïncidait avec le profil recherché par le BAMF. Si ce constat peut sembler banal, il permet de souligner l'absence de prise en compte quasi totale de la spécificité thématique caractérisant le travail du BAMF. Interrogés sur cette question, certains agents affirment avoir eu un vague intérêt pour la question de l'asile ou tout du moins d'avoir trouvé cette question « assez intéressante ». La nature de la matière administrative à laquelle les agents nouvellement recrutés allaient être confrontés semblait jouer un rôle très secondaire, tant dans leur décision de postuler au BAMF que dans la décision du BAMF de les embaucher. De toute évidence, la gestion de l'accueil des réfugiés et l'instruction des dossiers de demande d'asile constituent une matière administrative « comme une autre ». Nous sommes donc très loin du cas français où les spécificités et difficultés du travail dans le domaine de l'asile sont mises en exergue par l'institution et, par voie de conséquences, anticipées et appréhendées par les agents faisant acte de candidature pour un poste de travail à l'OFPRA.

6.1.2. L'ENTREE DANS L'INSTITUTION

L'expérience initiale des instructeurs se présente sous la forme d'un processus d'ajustement entre des attentes régies par un « imaginaire » du métier et la découverte de sa réalité, avec toutes les surprises que celle-ci peut réserver pour le novice. Il s'agira dès lors d'analyser cette expérience au travers, successivement, de l'entretien d'embauche, de la phase de formation et des premiers mois d'exercice professionnel autonome. La description se base quasi exclusivement sur des données « françaises ». Pour les instructeurs allemands, le

⁴³⁰ Traduction approximative : rester accroché, collé, suspendu ; demeurer à un endroit sans en avoir réellement eu l'intention.

matériau empirique est encore une fois peu volumineux, puisque l'expérience initiale est pour eux extrêmement lointaine et que le souvenir qu'ils en ont s'est en partie estompé.

L'image que les instructeurs avaient de l'OFPRA avant d'entreprendre leur activité professionnelle en son sein dépend largement du contexte éducatif et professionnel duquel ils proviennent. Ceux qui indiquent ne pas avoir eu d'avis ni de connaissances sur l'institution sont relativement rares. Plus nombreux sont ceux qui relatent une image quelque peu négative, acquise à travers des reportages médiatiques souvent très critiques. Selon mes interlocuteurs allemands et français, leur institution souffre d'une « mauvaise presse » qui serait partiellement due à une « méconnaissance » de son travail. Les instructeurs français dotés d'une expérience bénévole ou salariée dans le monde associatif avaient la moins bonne image de l'institution avant d'y arriver. Dans ces milieux, l'OFPRA et ses agents sont souvent « diabolisés », stigmatisés et décriés.

J'avais quand même une idée assez négative de l'OFPRA quand j'étais dans le milieu associatif. Quand je travaillais à Amnesty international, l'OFPRA avait cette image d'un organisme qui rendait les décisions de manière parfois un peu injuste, parfois un peu aléatoire, un peu arbitraire, une image assez négative en tout cas.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; chef de section ; droit & sciences politiques ; 2004]

Les instructeurs ayant eu, préalablement à leur embauche, une image plutôt négative, témoignent de manière quasiment unanime d'une amélioration de celle-ci au cours de la découverte de l'institution.

En arrivant ici j'ai été très agréablement surprise. [Q : À quel niveau ?] J'ai rencontré plein de gens très motivés, très humains, qui prennent vraiment en compte l'intérêt du demandeur d'asile. Qui ont aussi une grande expérience.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2008]

J'ai moi-même pu ressentir cet effet de « surprise positive » lors des premiers contacts directs avec une institution dont l'image extérieure semble en effet dominée par un ensemble de préjugés et de « mythes » la rendant excessivement négative. Les préjugés dues à une méconnaissance de l'Office qui règne à l'extérieur, disparaissent lorsque le novice « fait connaissance » avec l'institution. Malgré cette démystification, un certain nombre des on-dits circulant à l'extérieur se confirment. Ainsi, les candidats sont préparés dès l'entretien d'embauche à une réalité aussi prégnante que controversée du métier : la « nécessité » de rejeter l'immense majorité des demandes. Notamment face aux personnes issues du monde associatif, les recruteurs de l'OFPRA insistent sur cet aspect du métier et interrogent le candidat sur sa capacité à y faire face.

Ils [les dirigeants faisant passer l'entretien d'embauche] m'ont donné des explications sur le métier, m'ont précisé qu'il n'y avait seulement 16 % d'accords. Ils m'ont ensuite demandé si j'allais être capable de rejeter des demandes...

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; ethnologie ; 2009]

Ce procédé révèle leur conscience de la difficulté potentielle des nouveaux instructeurs à accepter et réaliser un taux de rejet aussi élevé dans leur futur exercice professionnel. La crainte d'un abandon précoce de l'activité en raison de cette difficulté n'est pas infondée :

En arrivant ici j'étais dans l'attente de voir comment ça se passe. Je me suis dit que si c'est vraiment inconciliable avec ma conscience, j'abandonnerais.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2008]

De nombreux nouveaux instructeurs français semblent en effet appréhender la tâche professionnelle qui les attend et s'interrogent sur leur capacité à relever ce défi. Suite à leur embauche, ils bénéficient d'une formation qui peut être de durée variable. Lors de recrutements massifs, l'Office organise une formation d'environ deux mois qui comprend une familiarisation avec les institutions de l'asile (l'OFPRA et la CNDA), des conférences de personnes externes et internes sur le droit d'asile, la géopolitique et les pays d'origine, ainsi qu'un apprentissage pratique du métier. Ce dernier est réalisé sous forme de tutorat : à chaque néophyte est attribué un instructeur expérimenté qui sera, pour une durée d'un à deux mois, son tuteur. Les tuteurs initient les nouvelles recrues aux diverses étapes du travail de l'instruction et les accompagnent dans leurs premiers dossiers. Avant de réaliser des entretiens lui-même, le néophyte assiste à des entretiens menés par ses collègues plus expérimentés. Lors de recrutements de faible ampleur, l'Office renonce à l'organisation d'une véritable formation et se contente de confier le néophyte à un tuteur. Ceux parmi mes interlocuteurs ayant été dans ce cas jugent la formation comme très « succincte » et tendanciellement insuffisante. En effet, l'apprentissage du métier se fait toujours en grande partie « sur le tas ». Grand nombre des compétences requises sont considérées comme ne pouvant être acquises que par la pratique. Ceci vaut avant tout pour l'épineuse tâche de l'établissement des faits qui constitue un élément si central du métier.

Bien que l'évaluation de la crédibilité semble avant tout relever de la sensibilité et de la perception individuelle de chaque instructeur, l'Office s'efforce de proposer des modules de formation sur cet aspect afin d'uniformiser les pratiques et d'objectiver le processus décisionnel. De manière plus générale, la période de formation constitue une préparation des nouvelles recrues à la tâche de « faire des rejets ». Les apprentis instructeurs sont ainsi avertis de l'occurrence fréquente de récits et documents inauthentiques, prévenus de l'importance de l'établissement des faits et sensibilisés aux caractéristiques des différents types de demandes.

Et durant toute la formation [indique par un geste qu'elle met ce terme entre guillemets], on ne mentionne quasiment jamais la possibilité de faire des accords. Tous les documents que l'on reçoit sont destinés à nous préparer à faire des rejets.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; ethnologie ; 2009]

Dès le départ, les instructeurs sont fortement incités à s'auto-former sur la situation dans les pays d'origine sur lesquels ils seront amenés à travailler. À cette fin, la bibliothèque de l'OFPRA offre un vaste fond documentaire. L'Office met à disposition des cartes géopolitiques et distribue des polycopies avec des formulations utiles à la rédaction des décisions. Celles-ci sont quasi exclusivement destinées à la rédaction de décisions négatives, non seulement en raison de leur plus grande fréquence mais aussi parce que les décisions positives ne sont pas motivées. Les expressions et phrases-types proposées dans ces documents relèvent très majoritairement du champ lexical du doute et du manque de

crédibilité. On y trouve par exemple une liste d'adjectifs destinés à qualifier les déclarations du demandeur comme peu ou pas crédibles (exemples : « vagues, floues, confuses, improvisées, fantaisistes, sommaires, superficielles, inconsistantes » etc.)⁴³¹. La formation dispensée aux futurs instructeurs est visiblement conçue pour les préparer à ce qui va prédominer dans l'exercice de leur profession : faire des rejets.

Il est difficile de se prononcer au-delà sur les contenus précis de la formation puisque je n'ai pas eu l'occasion d'en réaliser des observations directes. O. Jubany, a eu cette opportunité dans le cadre de son enquête sur l'administration d'asile espagnole et britannique. Les propos qu'elle a recueillis auprès de formateurs de la *UK Immigration and Nationality Directorate Training and Development Unit* (organe en charge de la formation des agents des administrations de l'immigration). Son observation participante dans des formations destinées aux futurs agents des dites administrations semblent confirmer mes pistes analytiques. Elle indique premièrement qu'un message central des formateurs est que « le véritable apprentissage aura lieu sur le 'terrain' »⁴³². Au-delà, O. Jubany constate que les futurs instructeurs sont surtout « formés à ne pas croire ». On leur apprendrait « les techniques pour 'identifier les mensonges' dans les récits des demandeurs »⁴³³.

6.1.3. LES PREMIERS PAS DANS LE NOUVEAU METIER

Au terme de la phase de formation, l'instructeur novice devient autonome dans l'instruction des dossiers, tout en étant, si besoin est, épaulé par ses collègues. Malgré la « formation à la non-crédulité », qui semble constituer un phénomène observable au-delà de l'OFPRA, la remise en cause des récits d'asile et la prononciation de décisions de rejet présentent une difficulté majeure pour les néophytes. Leurs premiers pas dans l'activité sont marqués par une grande incertitude quant à la manière de mener un entretien et d'instruire un dossier. Rétrospectivement, leur comportement lors des premiers entretiens leur paraît souvent quelque peu naïf et crédule. Ce chef de section fait une observation concordante :

J'aurais tendance à dire que quand on commence à l'OFPRA en a plus tendance à... à être plus, comment dire, pas crédule parce que c'est un peu péjoratif mais on se laisse peut-être plus facilement emporter par les récits des demandeurs parce qu'il n'y a pas cette expérience justement.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; chef de section ; droit & sciences politiques ; 2004]

Mes interlocuteurs ont parfois évoqué des instructeurs qui adoptent d'emblée une attitude extrêmement sceptique en partant du principe que tous les demandeurs mentent. Cependant, ces instructeurs font clairement exception à l'Office. Selon l'avis partagé des agents, une certaine naïveté initiale est tout aussi saine que l'apprentissage d'un scepticisme raisonnable est nécessaire par la suite. La remise en doute des déclarations du demandeur

⁴³¹ La liste complète figure dans un chapitre ultérieur [voir : chapitre 8.1.4].

⁴³² Jubany, O. (2011), « Constructing truth in a culture of disbelief. Understanding asylum screening from within », *International Sociology*, 26/1, p. 81, traduction par l'auteure.

⁴³³ *Ibid.*, p. 82.

s'apprend avec la multiplication des expériences d'entretien. À travers l'accumulation d'éléments comparatifs, la crédibilité des premiers récits entendus est progressivement relativisée par l'instructeur. L'expérience répétée de certaines histoires participe à ce que leur crédibilité soit revue à la baisse. L'expérience d'un « très bon » dossier entraîne une dévaluation de la masse des « dossiers moyens ».

Maintenant, avec un peu d'expérience, il y a certains récits où on se rend compte assez vite en entretien que c'est pas suffisant parce qu'on a une comparaison. Mais au début on croit tout ce qu'on vous dit.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire & sciences politiques ; 2008]

[Au début] on est beaucoup plus ouvert parce qu'on ne connaît pas le pays, on ne connaît pas la demande et on va se dire : mais c'est horrible ce que la personne raconte, c'est horrible ce pays, je vais faire un accord. Mais au bout de la 50^{ème} fois vous vous dites : hhhh... [souponner].

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire & langues ; 2001]

Au début [pendant la formation], je crois, je ne veux pas parler à la place des autres mais je pense que c'est un sentiment assez partagé, on a presque envie de faire un accord à... pas à tout le monde, mais on ne voit pas comment on peut faire un rejet. Et là, il y a celui qu'on accompagne qui nous explique pourquoi c'est un rejet, qu'est-ce qui ne va pas etc.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; instructeur ; droit ; 2008]

L'expérience initiale est ainsi doublement marquée par le doute : d'un côté l'instructeur apprend à douter des déclarations du demandeur, de l'autre il doute par rapport à sa capacité d'évaluer un récit de manière juste et pertinente. La perte de sa naïveté naturelle le plonge dans une incertitude face à son exercice professionnel. Cela est d'autant plus difficile à vivre que l'enjeu est important. Les instructeurs sont conscients de la responsabilité qu'ils ont face au demandeur et savent que leur décision va avoir un impact crucial sur sa vie.

Mais quand on arrive ici et qu'on a 26 ans, on sort des études sans aucune expérience professionnelle, on descend en entretien avec des collègues, on écoute, on découvre un monde, on n'a aucune technique d'entretien, aucune notion de psychologie. Et peut-être que deux semaines après c'est vous qui faites vous-même l'entretien. On se retrouve à décider de la vie des gens de manière très rapide et sans vraiment de recul sur ce qu'on fait. Je pensais qu'on allait être un peu plus accompagné. [...] C'est un peu surprenant.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire & sciences politiques ; 2008]

Ce qui est difficile quand on est confronté à la prise de décision, c'est le rôle de l'officier de protection, même s'il propose seulement, c'est de savoir comment faire. Comment est-ce qu'on tranche ? On veut toujours avoir des éléments objectifs.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; chef de section ; droit ; 2002]

La « peur de se tromper » est particulièrement présente chez les instructeurs nouveaux dans le métier. Pour contrebalancer l'incertitude et le manque d'informations qui sont d'autant plus importants dans le cas des novices qui connaissent assez peu la situation des pays

d'origine, ces derniers tendent à passer beaucoup de temps en entretien pour être le plus exhaustif possible dans son interrogation. Selon les agents d'encadrement, soucieux de la productivité de leurs instructeurs, il s'agit dès lors d'apprendre à discerner plus rapidement les « bons » et les « mauvais » dossiers, afin de ne pas « perdre son temps » à faire un entretien long pour un dossier qui « ne vaut pas le coup ». Il s'agit d'acquérir justement cette compétence qui ne peut pas être enseignée – une intuition permettant de reconnaître avec certitude les récits authentiques, un instinct pour le bon dossier.

Pour le problème des violences conjugales, les bons cas apparaissent tout seul. C'est-à-dire que ce n'est pas nécessaire de faire un entretien extrêmement détaillé pour savoir s'il y a un vécu derrière. Et même les bons cas de prostitution, il y a eu des cas terribles de prostitution ! Aussi les vendettas, ça apparaît tout seul. Mais là, on prend toute la demande et on traite tout de la même façon avec des entretiens très longs, alors que souvent c'est évident que ce sont des demandes qui ont été déposées uniquement pour d'autres raisons.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; chef de division ; ethnologie ; 1990]

L'apprentissage du doute et des techniques d'entretien s'accompagne donc d'un nécessaire apprentissage de la rapidité. L'indulgence des chefs face à la moindre productivité des nouveaux instructeurs va bientôt céder la place à une incitation forte à « faire son chiffre ». L'encadrement considère qu'un instructeur est entièrement opérationnel au bout de quelques mois d'exercice. Il sera dès lors soumis aux mêmes exigences de productivité que les instructeurs plus anciens.

L'affectation des instructeurs dans l'une des quatre divisions géographiques et dans l'une des sections qui la composent s'effectue en fonction des besoins de personnel et du profil particulier des nouvelles recrues. Si la situation le permet, l'Office tient compte des vœux de ces dernières. L'expérience initiale est ensuite fortement déterminée par cette affectation et notamment par le rapport qu'il établira avec son chef de section. À moins que l'instructeur ait des compétences particulières sur l'un ou l'autre pays d'origine, l'attribution des dossiers par le chef de section se fait en fonction de leur difficulté. Le jugement d'un dossier comme « facile » coïncide généralement avec son jugement comme « mauvais ». Puisque les dossiers jugés faciles et mauvais sont largement surreprésentés parmi certaines nationalités, les nouveaux instructeurs se retrouvent souvent à devoir traiter en masse ce type de dossiers. Or cette pratique ne semble pas uniquement viser à faciliter la tâche des nouveaux venus. Puisqu'un « mauvais » dossier s'instruit en général plus rapidement qu'un « bon » dossier, elle permet également d'atténuer la relative improductivité du novice due à son inexpérience. En reprenant le fil des observations précédentes, on peut supposer qu'il s'agit également d'une manière de l'habituer au rejet. Voici l'extrait d'un entretien avec un instructeur en poste depuis deux ans, qui a exprimé une grande lassitude par rapport à la « répétitivité » du métier et un ennui par rapport à la ressemblance des récits relatés par les demandeurs. Ce ressenti peut être mis en lien avec l'échantillon de pays qui lui a été attribué par son chef après son arrivée à l'Office :

R : Je suis l'un de ceux qui font le moins d'accords à l'Afrique [la division Afrique]. Il n'y a pas de mystère : les pays qu'on m'a donnés, c'est ceux sur lesquels on fait le moins d'accords.

[...]

Q : Tu peux encore compter les décisions positives que tu as proposées ?

R : Ah oui, je peux encore les compter. En deux ans j'ai dû en rendre 15. Et à chaque fois je les ai faites au bénéfice du doute.

[...]

Q : Est-ce qu'on t'a laissé choisir les pays sur lesquels tu voulais travailler ?

R : On m'a posé la question au début et j'ai dit : l'Afrique du Sud. Mais en Afrique du Sud il n'y a pas de demande.

Q : Et du coup, qu'est-ce qu'ils t'ont donné ?

R : Ils m'ont donné Congo et Congo, Nigéria, les Comores, on vient de me donner le Cameroun et Madagascar. Madagascar est le pays que je préfère parmi ceux que je traite.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; instructeur ; droit ; 2008]

Il apparaît que l'échantillon de pays traités par le nouvel instructeur joue un rôle important dans l'expérience initiale. Les demandes des divers pays d'origine sont réputées plus ou moins intéressantes, faciles, chronophages et propices à l'accord. Pour avoir voix au chapitre dans l'attribution des pays, l'instructeur doit avoir une certaine ancienneté et être vu comme efficace et perspicace par le chef.

La période d'apprentissage du métier est décrite comme angoissante, bouleversante, excitante et intéressante en même temps. L'instructeur « découvre un monde », fait des cauchemars, est choqué par « le triste état de notre humanité » perceptible à travers les récits et compatit avec les demandeurs. D'un autre côté, il est impressionné par la rencontre avec des personnes venant de pays lointains, curieux d'en apprendre sur leur culture et fasciné par leurs trajectoires. De très nombreux instructeurs évoquent l'apprentissage sur la situation géopolitique ainsi que socioculturelle dans les pays d'origine comme l'un des principaux attraits du métier. Les propos de mes interlocuteurs montrent cependant que la vive fascination initiale tend à s'atténuer au fur et à mesure de la découverte de schémas répétitifs et de similitudes dans les récits des demandeurs. En outre, les instructeurs parviennent à acquérir une distance par rapport au contenu parfois très violent des récits. Concernant ces derniers aspects, on peut distinguer deux cas de figure. Un premier sous-ensemble d'instructeurs conserve en grande partie son intérêt et sa fascination, sa compassion et sa sensibilité pour le vécu du demandeur. Il s'agit généralement d'instructeurs qui expriment un attachement à leur métier. Dans le cas du second sous-ensemble d'instructeurs, la lassitude, l'ennui et une certaine indifférence face aux problématiques traitées prennent progressivement le dessus. Globalement, une posture relativement intéressée et empathique semble malgré tout prévaloir à l'OFPRA. L'affectivité du début ne s'anéantit pas mécaniquement au fil d'un exercice professionnel prolongé. Selon l'avis largement partagé, il faut conserver une ouverture, se prémunir d'une attitude

excessivement sceptique, voire dénonciatrice tout en gardant une distance saine et à la fois indispensable au propre bien-être psychologique.

Si ce sous-chapitre s'est concentré, pour les raisons susmentionnées, sur l'expérience initiale du métier des instructeurs de l'OFPPRA, les propos recueillis auprès des instructeurs du BAMF permettent de conclure que ces derniers se sont également dotés d'une telle distance auto-protective au cours de leur carrière professionnelle :

On acquiert une distance. Au début, mon épouse devait écouter le soir à quoi j'avais affaire dans mon travail. Ce n'est plus le cas depuis des années.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1992]

La « distance » et sa nécessaire acquisition est un aspect caractéristique de bon nombre de professions impliquant la confrontation à un public sensible, victime d'injustices ou d'atteintes à la personne. V. Dubois parle d'une nécessaire « division de soi » des agents d'accueil de la CAF qu'il observe lors d'une enquête de terrain. Selon ces agents, il n'y a pas d'accoutumance automatique au malheur. La confrontation permanente rend indispensable une « partition du guichetier [qui] n'est pas uniquement une ressource utile à la maîtrise des relations »⁴³⁴. Pour les agents, cette partition est également indispensable à la protection de leur intégrité morale et psychique. V. Dubois renvoie aux écrits d'Everett Hughes⁴³⁵ qui évoque le « repli sur la fonction bureaucratique » comme « la posture la plus efficacement protectrice »⁴³⁶. Pour pouvoir exercer le métier d'instructeur à long terme, l'agent doit trouver des arrangements par rapport à ces difficultés et contraintes. Exercice d'équilibre permanent, il s'agit d'éviter divers écueils que réserve le métier. Les stratégies, attitudes et comportements des instructeurs sont très divers. Dans la continuité de ce chapitre sur l'entrée dans le métier (notamment des agents de l'OFPPRA), une description fine du vécu professionnel des agents du BAMF et de l'OFPPRA sera dès lors proposée.

6.2. VECU PROFESSIONNEL

6.2.1. UN BEAU METIER

Le vécu professionnel des instructeurs du BAMF et de l'OFPPRA est multi-facettes, dépendant de chaque personne et déterminé par une pluralité de facteurs. Or, on ne fait pas de la sociologie pour dire que « chacun est différent » et que « ça dépend du cas singulier ». Il s'agira donc ici d'en donner un aperçu général, de décrire ce vécu dans ses grandes lignes. Une mise en parallèle avec des facteurs caractéristiques de la population des instructeurs à laquelle je m'intéresse sera opérée pour comprendre ce qui façonne la manière dont ces derniers appréhendent et remplissent leur tâche professionnelle. Afin de mettre en relief la tension permanente entre le côté riche, intéressant et noble du métier, et puis son côté dur,

⁴³⁴ Dubois, V. (1999), *op. cit.*, p. 134.

⁴³⁵ Hughes, E. (1996), *Le regard sociologique*, Paris : Éditions de l'EHESS.

⁴³⁶ *Ibid.*, p. 127.

rude et usant, commençons par la « bonne nouvelle », à savoir par ce que les instructeurs apprécient dans leur métier.

La manière dont les instructeurs décrivent leur métier révèle de l'antinomie qui vient d'être esquissée : la dite « beauté » du métier contraste avec sa dureté quotidienne. Cette opposition apparaît notamment dans le discours des instructeurs français :

En réalité je pense que c'est un des plus beaux métiers au monde que j'ai découvert, c'est un métier magnifique et c'est un métier très dur.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; instructeur ; sciences politiques ; 2003]

Et c'est un beau métier par toutes les personnes que l'Office protège etc. et c'est dommage qu'on doive faire autant de rejets.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; sciences politiques ; 2007]

Effectivement, il y a ce côté terrible et froid, mais il y a aussi le côté humain qui, quand même, essaye d'équilibrer cet autre côté-là.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire ; 2007]

Oui, mais c'est très difficile, on reçoit toute la misère du monde toute la journée et psychologiquement, c'est très dur. Mais c'est passionnant aussi.

[Juin 2010, OFPRA : femme, chargée de mission statistiques ; démographie ; 1991]⁴³⁷

La rencontre humaine est au centre de la description des aspects positifs du métier. Son côté enrichissant et intéressant est très fréquemment soulignée par les instructeurs des deux institutions. La qualification du métier d'instructeur comme un « beau » métier, parfois même élevée au superlatif, s'observe surtout à l'OFPRA et renvoie non seulement à la dimension humaine, mais également à la dimension symbolique de la mission de protection. Les agents du BAMF se contentent généralement d'évoquer sans plus d'exaltation les aspects enrichissants et intéressants du travail avec les demandeurs. La référence aux difficultés impliquées par la rencontre avec les demandeurs est bien plus rare chez les instructeurs allemands que chez leurs collègues français. Pour ces derniers, les difficultés résident avant tout dans la confrontation aux récits souvent dramatiques et violents, ainsi que dans le dilemme moral susceptible d'émerger de la nécessité de se prononcer sur l'éligibilité des personnes rencontrées. Malgré ceci, la rencontre avec le demandeur durant l'entretien est unanimement désignée comme l'aspect le plus intéressant du quotidien de travail. Elle est appréciée comme un enrichissement personnel, comme une opportunité d'apprentissage unique sur des cultures étrangères, comme un voyage permanent à travers le monde qui ne nécessite pas de déplacement. Bien que la véracité de leurs déclarations concernant les persécutions subies ou craintes soient assez systématiquement remise en cause, l'authenticité des demandeurs comme représentants d'une autre culture, comme messagers d'un autre monde portant un parfum d'exotisme, d'aventure et de voyage est bien évidemment incontestée et même fortement appréciée. Au-delà de la question du faux et du vrai, leurs histoires constituent une fenêtre vers un monde extra-européen largement inconnu, un aperçu de réalités lointaines auxquelles le citoyen européen lambda n'a accès

⁴³⁷ Cette agente chargée de mission a préalablement été instructrice.

que par le biais des médias. Il arrive ainsi que les instructeurs interrogent leurs interlocuteurs sur des aspects de leur vie antérieure par simple intérêt personnel et non dans le but d'instruire leur demande. Ils se réjouissent de pouvoir travailler avec des personnes issues de contextes géographiques et socioculturels divers, qui sont pour eux une véritable source de connaissances. Notons que ce sont encore une fois les instructeurs de l'OFPRA qui s'enthousiasment plus de ces côtés positifs du métier, même si des exemples se trouvent également chez les agents du BAMF :

Les gens nous apprennent beaucoup sur leurs pays. C'est très stimulant et très intéressant, c'est plus une discussion qu'un interrogatoire. Quand on remonte d'un entretien comme ça, on est content. Même si c'était très dur, qu'il y a eu des persécutions vraiment lourdes et qu'on est un peu sonné, on est content.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire ; 2007]

Pendant les trois ans que je travaillais sur l'Algérie, j'ai rencontré des paysans, des islamistes, des professeurs d'école, des policiers, des hommes politiques, des journalistes... donc c'était incroyablement enrichissant. C'était vraiment une très, très bonne expérience qui m'a renforcé dans mon intérêt pour le métier.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; chef de section ; droit ; 2003]

J'ai toujours voulu voyager dans le monde entier et finalement, c'est le monde qui est venu chez moi.

[Mai 2010, BAMF : femme ; instructrice ; sciences administratives ; 1986]

Pour ainsi dire, j'ai passée toute ma vie à l'étranger alors que j'étais au pays [« im Inland »]. Et je me suis intéressé aux événements qui se passent à l'étranger et qui ont un rapport avec le pays intérieur [« Inland »] – bien sur que je ne peux plus m'imaginer faire autre chose!

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1989]

Les dimensions humaines et géopolitiques sont assez systématiquement citées comme aspects positifs du métier. Rappelons cependant que les entretiens avec les demandeurs occupent approximativement la moitié du temps de travail des instructeurs, l'autre moitié étant consacrée à la rédaction des décisions et d'autres tâches bureaucratiques. Bien que ce second domaine d'activité soit évidemment en lien étroit avec le premier, il est de toute autre nature et généralement vécu comme plus pénible, fastidieux et inintéressant. L'alternance entre les deux types d'activité est néanmoins parfois décrite comme agréable et importante pour le bien-être psychologique de l'instructeur. Durant l'entretien, l'instructeur est « sur scène ». Il doit être hautement concentré pour recueillir les informations qui lui permettront de réaliser une instruction de qualité par la suite. La phase d'instruction et de rédaction cependant se passe « dans les coulisses ». Elle est vécue comme un moment de relâche, de récupération qui sollicite d'autres compétences que l'entretien. La production finale de la (proposition de) décision demande un raisonnement juridique, d'éventuelles recherches documentaires ainsi que la composition d'un texte justifiant la décision préconisée. L'appréhension de cette étape de travail par les instructeurs varie beaucoup : certains la perçoivent comme ennuyeuse, solitaire et rébarbative, tandis que d'autres lui

trouvent un intérêt intellectuel et valorisent son côté réflexif. Le propre du métier d'instructeur est de conjuguer trois dimensions dont l'intérêt et l'importance sont évalués en fonction des préférences de chaque agent : la dimension humaine, géopolitique et juridique. Il semble que cet ordre correspond à l'intérêt que la majorité des instructeurs y attachent et à la priorité qu'ils leur donnent.

En-deçà des caractéristiques particulières du métier, des facteurs relevant d'un vécu professionnel plus universel sont bien évidemment à l'œuvre. Tel qu'il a déjà été signalé dans un chapitre précédent, les instructeurs apprécient les libertés et l'autonomie que leur offre le poste de travail, ainsi que la relative indépendance dont ils bénéficient dans la prise (ou proposition) de décision. De plus, la stabilité de l'emploi de fonctionnaire (ne concerne pas les agents embauchés en CDD) à laquelle se joint une certaine flexibilité des horaires de travail sont des éléments augmentant l'attractivité du poste. Le vécu professionnel est finalement aussi déterminé par la configuration sociale dans laquelle se trouve chaque agent au sein de son unité organisationnelle. Au regard des difficultés du métier, un échange, une écoute, un soutien moral et une complicité entre collègues apparaissent comme particulièrement importants pour le bien-être des instructeurs. Les instructeurs de l'OFPPA mettent en exergue un très bon climat inter-collégial et une généralement bonne entente avec leur supérieur hiérarchique. Cette dernière relation révèle cependant des ambiguïtés qui seront précisées ultérieurement. Les agents du BAMF témoignent également d'une collégialité rendant le quotidien de travail agréable. La relation avec le dirigeant du bureau excentré étant bien moins étroite que celle entre l'instructeur français et son chef de section, sa qualité semble moins immédiatement influencer le vécu professionnel. En somme, la plus ou moins bonne ambiance au sein d'une section, d'une division ou d'un bureau excentré présente un facteur déterminant pour le bien-être au travail, constat qui est évidemment valable au-delà des deux institutions observées ici.

En guise de conclusion de ce sous-chapitre, retenons que les agents de l'OFPPA sont sensiblement plus enthousiastes que ceux du BAMF par rapport à leur activité professionnelle. De manière plus précise, il faudrait dire qu'ils entretiennent un rapport plus « passionnel » avec cette dernière et vivent plus intensément ses côtés positifs et négatifs. Les agents allemands cependant témoignent d'une plus grande indifférence et distance émotionnelle face à leur activité quotidienne. Cette fine différence s'explique probablement en partie par la jeunesse (dans le métier et dans la vie) des instructeurs de l'OFPPA. En supposant que l'exercice prolongé dans un même domaine de travail entraîne un déclin de l'enthousiasme initial, la plus grande nonchalance des agents allemands serait une conséquence de leur ancienneté dans le métier. Il semble cependant que la différence est également induite par la perception générale que les uns et les autres ont de leur métier et de leur mission au sein de l'institution. Elle transparaît dans cet énoncé d'un agent allemand, ayant longtemps travaillé en tant qu'officier de liaison aux sièges de l'OFPPA à Paris. Il a ainsi eu l'occasion d'observer les instructeurs français dans leur exercice professionnel quotidien et en tire la conclusion suivante :

J'y ai rencontré [à l'OFPPA] des gens très investis, des gens qui, au contraire des collègues ici [au BAMF], avaient souvent déjà des expériences préalables dans le

contact avec les personnes et les pays étrangers, qui avaient déjà souvent travaillé à l'étranger. [...] Ce qui ne veut pas forcément dire que les collègues ici feraient leur travail avec moins de zèle, j'ai pu constater du zèle et de l'engagement partout, mais là bas il était vraiment totalement présents, ils se sont aussi énormément intéressés à leurs pays [les pays d'origine qu'ils traitent], connaissaient extrêmement bien leurs pays et étaient dévoués corps et âme à leur travail. Ça leur faisait réellement plaisir, comme j'ai pu le constater. En tout cas à ceux que je fréquentais, et j'en fréquentais bon nombre. Et le sort [je suppose : des demandeurs] était... ils étaient vraiment intéressés dans le fait de donner la protection que la personne méritait. Ils prenaient ça très au sérieux. Ce n'était pas devenu une tâche routinière.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1992]

Malgré la nuance que cet instructeur prend le soin de mentionner (« ce qui ne veut pas forcément dire que les collègues ici feraient leur travail avec moins de zèle... »), il semble vouloir mettre en lumière une différence entre les instructeurs français et allemands qui serait concordante avec mes propres observations. Il s'agira de poursuivre cette piste au cours des prochains chapitres.

6.2.2. LA DURETE DES RECITS

Le métier d'instructeur est un parmi tant de métiers particulièrement susceptibles de poser des difficultés morales et psychiques à ceux qui les exercent. Les difficultés rencontrées par les instructeurs se déclinent en diverses problématiques qui apparaissent, en fonction des sensibilités individuelles, de manière plus ou moins prégnante dans les propos des agents.

Le quotidien de travail des instructeurs est rythmé par les entretiens avec les demandeurs. Selon l'avis unanime, ceux-ci constituent « le cœur » et la véritable spécificité du métier. En même temps d'être perçu comme l'aspect le plus intéressant et enrichissant du travail d'instructeur, l'entretien est aussi ce qui sollicite le plus de concentration et de maîtrise de soi. En laissant de côté les défis « techniques » de l'entretien, considérons ses difficultés morales et psychiques. Les instructeurs témoignent, surtout concernant la phase initiale de leur activité professionnelle, d'une difficulté à entendre les récits des demandeurs. Que les récits relèvent d'un vécu personnel authentique ou pas, ils relatent souvent des faits tristes, graves, violents, émouvants... Ils confrontent leurs auditeurs aux facettes les plus noires de la réalité humaine.

Ce qui a été difficile pour moi, c'est de s'habituer aux récits des gens, à entendre des choses qu'on n'est pas habitué à entendre, voire la misère du monde alors qu'on ne peut rien faire pour ces personnes-là. Ça, ça m'a pris quelques mois quand même, d'apprendre à sortir du travail et se dire : c'est fini, la journée de travail est finie, il ne faut pas y penser. Maintenant ça va, mais ça m'a pris au moins trois à quatre mois.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2008]

C'était très violent au tout début, les entretiens, des histoires, très honnêtement, m'ont fait faire des cauchemars pendant... j'en fais parfois encore. Je savais que ça

allait être difficile mais je ne pensais pas que ça allait l'être à ce point. [Plus tard dans l'entretien :] La dureté des histoires, des images et le contact d'un coup concret avec la réalité du monde... avant je lisais ça dans des livres, c'était un contact très abstrait et donc là être projeté dans la réalité de la vie de ces gens... euh, c'était très violent.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire ; 2007]

Si ces deux citations proviennent d'institutrices particulièrement affectées par la dureté des histoires, il y a bien entendu des nuances dans le vécu personnel de la confrontation. La capacité à les entendre, à les digérer et à décrocher à la fin de la journée de travail semble entre autres dépendre de l'ancienneté dans le métier. Les instructeurs parviennent au fur et à mesure à prendre de la distance et se construisent une carapace censée les protéger d'affects émotionnels trop intenses.

Bien que la distance s'apparente parfois à une neutralisation émotionnelle, une banalisation face au drame humain, celles-ci ne semblent néanmoins jamais être complètes. Les instructeurs soulignent souvent qu'on ne s'habitue jamais entièrement à la dureté des récits. La réaction semble plutôt devenir sélective et différenciée. Ainsi, les récits « stéréotypés », « standard », que les instructeurs disent rencontrer de manière répétée finissent souvent par les ennuyer, voire les énerver. Dans ce cas, ce n'est donc pas le degré de cruauté et de brutalité, mais le degré d'originalité et d'authenticité du récit qui devient déterminant pour la réaction émotionnelle de l'instructeur. En dehors du fait de ne plus présenter de surprise choquante, l'apparition répétée d'un récit et sa ressemblance aux autres renforce le doute quant à sa crédibilité. Si un récit, aussi brutal soit-il, apparaît comme inventé et inauthentique, la compassion de l'instructeur cède la place à l'ennui et à l'indifférence, voire même au jugement moral. La distance est d'autant plus facile à opérer qu'un récit apparaît comme faux et mensonger.

On vous raconte quand même des histoires très graves. Par exemple, quand il y avait à l'époque les gens sortant des camps de Yougoslavie etc., c'étaient quand même des histoires très graves. Et là, on compatit quand même. Mais vous devez garder une distance. Surtout, les gens de Yougoslavie chialaient... les Roms et tout. Et là, on ne sait pas : est ce que c'est du show ? La plupart du temps c'est du show. Et là, on reste plutôt intouché [« unberührt »], ou professionnel [« geschäftlich »], selon comment vous voulez l'appeler.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1987]

Je traite les dossiers de persécutions spécifiques au genre et ça, c'est quand même accablant quand vous avez pour une fois vraiment quelqu'un dont vous croyez ce qu'il raconte. Vous n'oubliez pas ça ! Je me rappelle encore de femmes que j'ai entendues durant la guerre en Bosnie. Je pourrais encore citer des noms aujourd'hui, ça se grave quand même dans la mémoire.

[Mai 2010, BAMF : femme ; instructrice ; droit ; 1989]

La difficulté à entendre les histoires des demandeurs est donc plus grande quand l'instructeur y prête foi. Elle s'atténue quand elles sont considérées comme relevant de la fiction. La non-croyance permet de déployer face au récit une distance émotionnelle

semblable à celle du téléspectateur regardant un film d'horreur fictionnel. Notons finalement qu'en dehors de son originalité et de sa teneur en vérité estimée, la réaction émotionnelle des instructeurs peut dépendre des faits biographiques invoqués par le demandeur. Tout élément du récit qui fait référence à un vécu personnel de l'instructeur ou lui rappelle des souvenirs douloureux stimule davantage sa sensibilité émotionnelle.

Dans le but de gérer leur émotivité en entretien, les instructeurs élaborent des techniques destinées à atténuer la confrontation à la violence subie par les demandeurs. Ainsi, les agents invitent parfois préventivement le demandeur à s'abstenir d'exposer devant eux des cicatrices ou des photos de blessures. En effet, certains demandeurs recourent à de telles démonstrations afin de donner substance à leurs propos. De la même manière, certains agents renoncent explicitement à ce que les demandeurs décrivent la torture, tandis que d'autres posent des questions détaillées en jugeant cela nécessaire pour estimer la crédibilité du récit de torture. La direction des deux structures semble être consciente de ce type de difficultés rencontrées par les instructeurs. Leurs tentatives d'y remédier restent néanmoins rudimentaires. Pendant un temps, l'OFPRA employait une psychologue que les instructeurs pouvaient consulter pour soulager leur malaise professionnel. Pour des raisons qui me sont inconnues, ce poste a depuis lors été supprimé. L'idée de mettre en place des groupes de parole ou une autre forme de soutien psychologique a souvent fait surface au BAMF, sans qu'elle n'ait jamais débouché sur une action concrète. Ainsi, les agents des deux institutions comptent entièrement sur le soutien moral entre collègues. Les instructeurs de l'OFPRA mettent en exergue l'importance et l'efficacité de ce dernier pour soulager la souffrance que peut générer la confrontation aux récits. Les agents du BAMF soulignent également le réconfort que leur apportent les conversations entre collègues lors des pauses. La sensibilité aux récits et l'importance attachée à ce soutien moral ressortent néanmoins bien plus fortement dans les récits des instructeurs français.

6.2.3. ASSUMER L'AGIR PROFESSIONNEL

La différence entre les instructeurs de l'OFPRA et du BAMF qui vient d'être esquissée se prolonge dans l'observation d'une seconde difficulté majeure du métier. Ce sont en effet avant tout les instructeurs français qui témoignent d'une insatisfaction, voire même d'une frustration liée au fait que leur travail quotidien aboutisse dans l'immense majorité des cas à la prise d'une décision négative quant à la demande adressée à l'institution. Si les instructeurs allemands se disent également souvent navrés de la « négativité » de leur agir professionnel⁴³⁸, celle-ci semble malgré tout être plus facilement acceptée comme inhérente à leur métier et due à des facteurs sur lesquels ils n'ont aucune emprise. Cette fine différence entre les deux sous-ensembles de la population de l'enquête s'enracine vraisemblablement dans leurs caractéristiques socioprofessionnelles ainsi que dans les

⁴³⁸ J'emploierais l'expression « négativité de l'agir professionnel » pour désigner le fait que les instructeurs sont souvent amenés à prononcer des décisions de refus et que leur exercice professionnel entraîne donc souvent des conséquences négatives pour la vie des demandeurs.

motifs les ayant orientés vers le métier d'instructeur. Tel qu'il a été détaillé plus haut, la candidature des instructeurs français est souvent inspirée par une envie d'exercer une activité socialement utile, d'appliquer une convention internationale à visée humanitaire et de contribuer à l'accomplissement de la responsabilité que la France endosse envers les réfugiés en quête de protection. Bien que conscients que leur travail est avant tout un travail administratif qui les contraint à prendre de nombreuses décisions négatives, les agents perçoivent la mission générale de l'organisation employeuse comme plutôt positive. La négativité *de facto* de l'agir professionnel quotidien forme ainsi un assez rude contraste avec les aspirations ayant présidé à la candidature. Les agents allemands cependant semblent moins inscrire leur projet professionnel dans une logique d'aide et d'action humanitaire, mais le percevaient en premier lieu comme un simple travail administratif – sur une thématique particulière, certes.

De manière générale, la négativité de l'agir professionnel est plus ou moins bien assumée par chaque agent individuel. Certains instructeurs en sont personnellement affectés et peinent à mettre leur propre ressenti moral à distance. À l'OFPRA, deux instructrices me disent :

Personne n'est fier de ce qu'on fait à l'OFPRA. Ce travail, le fait de faire autant de rejets etc. pose un énorme problème moral et éthique à la plupart des OP. Mais elles [les instructrices] essayent de s'auto-convaincre qu'elles font quelque chose de bien, qu'elles sont indépendantes et autonomes dans l'exercice de leur métier, que c'est bon.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; ethnologie ; 2009]

Il y a des dossiers qui me hantent un petit peu. Surtout des régions que je connais bien – et sans parler des situations humaines qui sont parfois très difficiles. C'est jamais amusant de se dire qu'on va faire un rejet à une famille qui est ici avec deux ou trois enfants, qui ont fait un voyage impossible pour venir jusque-là mais nous, on ne peut rien faire pour eux parce qu'on n'est pas assistant social. Donc non, ce n'est pas très amusant de se dire qu'on fait 90 % de rejets.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; langues ; 2006]

Au BAMF, la négativité du métier d'instructeur devient saillante dans le contraste avec le métier de coordinateur régional dont la tâche consiste à organiser des cours de langues et d'intégration en collaboration avec des prestataires locaux. Les deux personnes de mon échantillon ayant connu le travail de coordinateur régional soulignent qu'il s'agit d'une forme d'agir tout à fait différente, car nettement plus constructive et positive. Ces différences fondamentales entre les deux types d'activité se matérialisent dans un véritable clivage des agents du BAMF en deux sous-ensembles, éprouvant parfois des ressentiments les uns à l'égard des autres. Un instructeur allemand décrit cette situation dans les termes suivants :

Les gens de l'intégration se portent très bien, contrairement à nous, les instructeurs. Nous sommes impopulaires, nous sommes toujours les méchants. Eux sont en vadrouille et distribuent des fonds, partout on les reçoit avec du café et du gâteau.

[...] Les instructeurs ont une vie professionnelle avec des réflexes surtout négatifs. Quand je reconnais quelqu'un et j'envoie la décision, quelqu'un va jubiler quelques jours plus tard dans un centre d'hébergement pour demandeurs d'asile. Mais si je rejette, vient le recours, vient la réprimande de l'avocat, tout est faux, mauvais travail, vient ensuite la réprimande de la cour et ainsi de suite. Nous, on ne reçoit que du blâme et jamais des compliments.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1992]

La négativité de l'agir professionnel est tout intrinsèquement liée aux nombreuses décisions de refus que les instructeurs prononcent, au fait d'être quotidiennement l'auteur de décisions de rejet, de priver de manière routinière des demandeurs de l'accès à la protection. Bien que les décisions négatives soient le plus souvent parfaitement assumées par les instructeurs du point de vue de leur bien-fondé juridique (les doutes concernant la justesse de la décision fera l'objet d'un chapitre ultérieur), la conviction que la décision de rejet est légitime ne fait pas automatiquement disparaître le regret de celle-ci, la compassion avec le demandeur, ou le sentiment de culpabilité liée au simple fait d'être à l'origine de la décision. Une instructrice française particulièrement affectée par les difficultés morales et psychiques de son métier évoquait un tel sentiment de culpabilité sur lequel je l'ai alors interrogée :

Q : La culpabilité, vous voulez dire la peur d'avoir pris une mauvaise décision ?

R : D'une part d'avoir pris une mauvaise décision, le fait de s'être trompé mais aussi le fait de voir que, même quand on est sûr qu'on a pris la bonne décision, on peut être convaincu que la décision est vraiment la bonne, mais les gens sont quand même là, ils ont quitté leur pays, et le rejet formulé va les mettre dans la rue. Donc quoi qu'il arrive, on est coupable. C'est ça qui est un peu difficile. Mais on vit avec parce qu'on sait qu'à côté on arrive à proposer des accords ou à faire des choses intéressantes avec les gens mais sincèrement, il y a des dossiers très, très difficile à apprivoiser. Pour les dossiers en procédure prioritaire, pour lesquels il faut prendre une décision très rapide parce que les gens sont en rétention, là c'est vraiment très dur.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire ; 2007]

Nonobstant le fait que ce soit finalement le chef de section qui signe la décision, le sentiment d'être personnellement responsable et donc aussi « coupable » de la décision de rejet pèse lourd sur certains instructeurs français – culpabilité qu'une instructrice interrogée par K. Akoka verbalise de la manière suivante : « c'est toi qui fais la décision et c'est toi qui brises le rêve des gens. Ils ont mis dix ans à économiser le voyage »⁴³⁹. Un refus légitime reste un refus susceptible de semer le malheur dans la vie de celui qui en fait l'objet. Les instructeurs doivent en quelque sorte endosser le « rôle du méchant », de celui qui ferme la porte au lieu de l'ouvrir et qui brise un rêve, comme le signale l'instructrice citée ci-dessus. La frustration du rejeté est ainsi partagée par celui qui rejette. S'y ajoute l'image extérieure souvent assez négative de l'OFPRA et, par extension, de ses agents. La représentation des instructeurs comme « les méchants » est assez répandue, notamment dans le monde

⁴³⁹ Données aimablement fournies par K. Akoka.

associatif. Alors qu'une partie des instructeurs est assez indifférente face à la mauvaise presse et les incriminations émanant du monde extra-institutionnel, d'autres en sont plus affectés et gênés. Selon l'avis unanime, le travail des instructeurs est très méconnu et injustement condamné.

En dehors de ces facteurs extérieurs, l'intensité avec laquelle la négativité générale de l'agir professionnel est ressentie dépend de divers facteurs internes au travail. Des conditions particulières dans lesquels se déroulent certains entretiens peuvent ainsi le rendre particulièrement difficile et renforcer la compassion. En Allemagne comme en France, les instructeurs sont par exemple amenés à réaliser des entretiens « d'urgence » avec des demandeurs se trouvant en rétention administrative, étant donc immédiatement menacés d'expulsion vers leur pays d'origine. Arrêtés en raison de leur présence irrégulière sur le territoire national, ces personnes ont introduit une demande d'asile, généralement pour retarder ou empêcher leur expulsion. L'OFPRA et le BAMF sont alors responsables pour l'instruction rapide de leurs dossiers. Celle-ci se fait parfois sous la pression d'une date de vol déjà programmée. Les deux institutions ont trouvé des solutions différentes pour réaliser un entretien avec les demandeurs retenues administrativement par la police. En France, le demandeur concerné est conduit menotté à son entretien par une escorte de deux policiers de la PAF (police de l'air et des frontières). Ils le déposent au box d'entretien et l'attendent devant pour ensuite le raccompagner au centre de rétention (pouvant se trouver n'importe où sur le territoire français). En Allemagne, ce sont les instructeurs qui se déplacent au lieu de rétention du demandeur, tâche qui est généralement déléguée à un même instructeur de chaque bureau excentré. Deux de mes interlocuteurs se trouvaient être des « envoyés spéciaux » du centre de rétention. Interrogés sur la manière dont ils vivent les entretiens qui se déroulent dans les murs de ces centres, ils ne signalaient – en dehors de quelques aspects techniques et pratiques tels que l'accès aux locaux, l'enregistrement de l'entretien... – aucune difficulté morale ou psychologique particulière. Leur manière d'aborder la question des entretiens avec des demandeurs en rétention est tout à fait opposée à celle des instructeurs de l'OFPRA. En France, les circonstances des entretiens avec les demandeurs en rétention administrative créent une ambiance particulièrement tendue et affectent le ressenti des instructeurs :

C'est beaucoup plus brutal quand le demandeur arrive menotté et escorté par deux policiers. On sait que si on fait un rejet, dans deux jours il est dans l'avion.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; instructeur ; droit ; 2006]

En rétention, de manière générale, c'est dur. C'est assez triste [...], c'est des entretiens sur lesquels on passe plus de temps. Parce qu'on veut bien être sûr de ne pas se tromper et de lui offrir toutes les opportunités.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; sciences politiques ; 2007]

Tel qu'il transparaît dans la seconde citation, les conditions de l'entretien avec un demandeur en rétention peuvent influencer la manière dont les instructeurs vont mener l'entretien. L'immédiateté de la sanction pèse sur leur ressenti et leur comportement. Elle peut même orienter le sens de la décision qu'ils vont proposer. Je reviendrai sur cet aspect.

Finalement, la difficulté de prendre une décision négative dans un cas précis dépend de certaines caractéristiques du demandeur et de son récit. L'honnêteté du demandeur et l'authenticité (estimée) de son récit jouent non seulement, comme précédemment mentionné, sur la plus ou moins grande difficulté à entendre celui-ci, mais également sur les affects psychologiques que la prise d'une décision négative peut entraîner. Ainsi, les instructeurs s'accordent pour dire qu'il est « humainement » plus dur de rejeter une personne présentant un récit tout à fait crédible mais « hors-champ » (en dehors du champ d'application des textes juridiques), que de rejeter une personne dont la demande apparaît comme malhonnête et mensongère. Face à un récit relatant une situation triste et désespérée qui ne relève cependant pas des dispositions du droit d'asile, les instructeurs sont plus enclins à éprouver de la compassion. Inversement, ils n'ont que peu de difficultés à rejeter des demandeurs identifiés comme des « passagers clandestins » qui s'approprient injustement le vécu de persécution douloureux d'autres personnes pour obtenir un droit au séjour en France (je caricature le raisonnement des instructeurs concernés).

6.2.4. ENTRE MORALE BUREAUCRATIQUE ET AFFECTS PERSONNELS

Il apparaît finalement que les instructeurs mobilisent divers moyens pour mieux assumer les conséquences négatives de leur agir professionnel sur les demandeurs. Réussir à se convaincre de la justesse juridique de ses décisions et croire, dans la mesure du possible, dans leur justesse morale sont des pré-requis nécessaires à un exercice serein et prolongé du métier d'instructeur. Cette conviction, cet accord fondamental avec l'action de l'institution employeuse constituent la base sur laquelle les très nombreuses décisions négatives peuvent être interprétées comme le résultat de facteurs sur lesquels l'agent institutionnel n'a aucune emprise, à savoir la « mauvaise qualité de la demande » et les « détournements de procédure ». Le rejet massif des demandes infondées apparaît ainsi comme une action non seulement juste du point de vue juridique et administratif, mais également nécessaire, voire bénéfique pour la sauvegarde du dispositif d'asile dans son ensemble. Cette conviction rend l'agent capable d'assumer la négativité de son agir professionnel. Elle ne garantit cependant pas qu'il n'éprouve jamais de tristesse ou de compassion face à un cas particulier. Selon la déontologie administrative, de tels émois ne doivent en aucun cas influencer la décision de l'agent.

Un parallèle avec les études ethnométhodologiques de H. Garfinkel semble ici intéressant. En effet, les règles comprises dans la « ligne officielle » que les jurés étudiés par ce dernier se sentent appelés à respecter, se recouvrent en partie avec celles régissant l'activité de l'instruction à l'OFPRA et au BAMF : « 1 / Entre ce qui est légal et ce qui est équitable, le bon juré fait ce qui est légal. 2 / Pour un bon juré, les choix sont effectués indépendamment de la compassion. 3 / Pour un bon juré, le 'droit' et la 'preuve' sont les seuls fondements légitimes d'une décision [...] »⁴⁴⁰. À travers son travail de recherche sur les pratiques professionnelles des agents contrôlant les assistés sociaux, V. Dubois montre comment ces agents essayent

⁴⁴⁰ Garfinkel, H. (2007), *Recherches en ethnométhodologie*, Paris : PUF, p. 193.

de résister au sentiment de pitié envers la population à laquelle ils ont affaire. Dans la tentative de mettre à distance les sensibilités personnelles, la suspicion devient, selon les observations de V. Dubois, « un bon antidote à une compassion non-maîtrisée » ; « le légalisme et un certain formalisme contrecarrent les tactiques d'apitoiement »⁴⁴¹. Ces constats se transposent aisément sur le groupe des instructeurs. La supposition de la non-véracité du récit et du caractère abusif de la demande d'asile permet à ces derniers de neutraliser leurs affects émotionnels face à un récit lourd ou à une décision de rejet difficile à assumer. C'est donc le « deuxième corps du guichetier » dont parle V. Dubois, à savoir celui qui présente une simple incarnation de l'institution, un simple exécutant d'une politique édictée à des niveaux supérieurs, rend l'agent apte à mettre les difficultés morales de son agir professionnel à distance. Dans leur corps de représentants institutionnels anonymes, les agents se contentent d'« appliquer de façon standardisée des normes ». Par conséquent, « ce ne sont pas eux [les agents] qui parlent, mais l'institution qui formule prescriptions, explications et justifications aux usagers par leur intermédiaire »⁴⁴². En transposant cette idée sur l'objet considéré ici, ce n'est pas auprès des *instructeurs* mais auprès de *l'institution* que le demandeur sollicite la protection, ce n'est pas à *eux* mais à *l'institution* qu'il va éventuellement mentir et ce ne sont pas *eux* mais *l'institution* qui rejette sa demande. Dès lors, l'adoption d'une posture désincarnée permet la délégation de la responsabilité aux concepteurs politiques et aux donneurs d'ordres institutionnels.

Dans l'exercice de leurs fonctions professionnelles, les individus peuvent être amenés à déléguer au moins une partie de leur libre arbitre à une instance hiérarchiquement supérieure. Z. Bauman s'est interrogé sur la délégation de la responsabilité morale s'opérant dans le cadre d'une action bureaucratique. Selon lui, la méticuleuse division des tâches d'un appareil bureaucratique en vue d'un objectif prédéfini mène à une perte de vue du résultat final de l'action par les agents exécutants qui n'ont de comptes à rendre qu'à leur supérieur hiérarchique immédiat. Dans un tel cadre, la « responsabilité technique » pour la réalisation d'une tâche bureaucratique se substitue à la « responsabilité morale » de cette action⁴⁴³. L'objectif et le résultat final sont mis à distance, ce qui entraîne une « non-pertinence des critères moraux par rapport au succès technique de l'opération bureaucratique »⁴⁴⁴. Lors du même processus, les objets de l'activité bureaucratique subissent une « déshumanisation » permettant leur mise à distance et leur réduction à des mesures quantitatives⁴⁴⁵. Dans le cas de l'instruction de la demande d'asile, le *dossier* se substitue à la personne du demandeur, la *décision* se substitue à son destin individuel et *l'agent bureaucratique* se substitue à une personne éprouvant le devoir moral de venir en aide à un prochain en détresse.

Si les approches théoriques citées ci-dessus peuvent aider à comprendre certains aspects de l'exercice professionnel des agents instructeurs, ils ne peuvent sûrement pas servir de

⁴⁴¹ Dubois, V. (2009), « Le paradoxe du contrôleur. Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 178, p. 43.

⁴⁴² Dubois, V. (1999), *op. cit.*, p. 81/82.

⁴⁴³ Bauman, Z. (2002), *Modernité et holocauste*, Paris : La Fabrique, p. 170.

⁴⁴⁴ *Ibid.*, p. 172.

⁴⁴⁵ *Ibid.*, p. 172/173.

modèle explicatif exhaustif. L'attitude et les comportements que j'ai pu observer chez les instructeurs français et allemands ne s'apparentent que très partiellement à ce que Z. Bauman décrit comme la « rationalité bureaucratique » qui dédouane l'individu du problème de la moralité de ses actions. Le modèle du « double corps » proposé par V. Dubois apparaît comme plus pertinent pour la compréhension de leur quotidien de travail. Si une certaine mise à distance de considérations morales individuelles à travers une adoption entière du rôle d'exécutant bureaucratique se constate effectivement chez les instructeurs, cette attitude semble toujours être accompagnée par un sentiment de responsabilité morale individuelle. En effet, les instructeurs apparaissent souvent comme parfaitement conscients de la signification de leur action au sein du dispositif bureaucratique, de la responsabilité qu'ils endossent face au demandeur, de l'impact que leur (proposition de) décision peut avoir sur la vie de ce dernier. Même si le demandeur peut à certains moments être davantage appréhendé comme un « dossier » ou un « cas juridique », il n'est pas pour autant intégralement déshumanisé par le dispositif bureaucratique. Son individualité, ses affects et son destin ne laissent pas indifférent l'agent instructeur qui le rencontre mais, au contraire, conditionnent sa propre émotivité et son vécu professionnel. Pour reprendre les termes de V. Dubois, la coexistence de deux « corps » ou rôles des agents administratifs crée une tension permanente : « institution-faite-homme vs. institution humanisée, personnification de l'institution vs. personnalisation de l'accueil »⁴⁴⁶. Ce dédoublement serait à la fois contrainte et ressource. L'attitude des instructeurs apparaît en effet comme une oscillation perpétuelle entre la mise en avant d'une morale bureaucratique déresponsabilisante permettant d'assumer la négativité de leur agir professionnel d'un côté, et l'implication personnelle de leur tâche, l'interrogation sur le sens et la qualité de leur travail et le cas de conscience de l'autre. Notons à nouveau que la première attitude semble prévaloir chez les instructeurs du BAMF tandis que les instructeurs de l'OFPRA penchent plutôt vers la seconde. Les raisons de cette différence sensible seront abordées à la fin de ce chapitre.

6.2.5. POUVOIR ET RESPONSABILITE

Bien que la marge de manœuvre dont les instructeurs disposent dans l'instruction d'une demande d'asile soit limitée, ils sont bien dotés d'un certain pouvoir décisionnel. Celui-ci est souvent appréhendé comme à la fois valorisant et pesant. Dans l'exercice quotidien de leur métier, les instructeurs sont confrontés à des personnes qui leur adressent une demande d'aide et de reconnaissance à laquelle ils ne peuvent souvent pas donner satisfaction à cause des dispositions juridiques et des contraintes intra-institutionnelles qui les lient. N'ayant pas forcément conscience de ces contraintes, les demandeurs tendent à percevoir les instructeurs comme détenant le pouvoir de leur donner accès au bien recherché.

L'éthos professionnel des instructeurs se construit en opposition à une posture d'aide ou d'assistance. Il se démarque du rôle de travailleur social et se rapproche de celui du juge, de

⁴⁴⁶ Dubois, V. (1999), *op. cit.*, p. 82.

l'évaluateur, de l'administrateur neutre et désengagé. Pour les instructeurs français, la définition du propre rôle professionnel face au demandeur, mais également face à soi-même, fait l'objet de certaines ambiguïtés. Ayant précédemment travaillé une organisation consacrée au soutien direct des demandeurs, certains parmi eux ont dû rompre avec le rôle « d'assistant » pour épouser celui d'évaluateur. La délimitation explicite par rapport à d'autres métiers est souvent employée dans la précision de leur fonction et dans la justification de leur agir professionnel :

Je suis là non pas pour faire de l'humanitaire, mais pour appliquer une convention internationale que je trouve très bien faite, qui est indépendante des politiques d'immigration, que je peux contester ou pas [petit rire] et du coup, les gens qui n'entrent pas dans le cadre de l'asile, je les rejette parce qu'ils ne sont pas réfugiés. Ça ne veut pas dire que je ne veux pas qu'ils restent en France pour qu'ils fassent leur vie... Mais selon la Convention ils n'ont pas droit à cette protection.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2008]

On n'est pas une préfecture ! [...] Je ne sais pas mais les préfectures... Bon, les enfants sont scolarisés, la personne va se marier... Nous, c'est pas du tout pareil, on a parfois l'impression qu'on ne garde que les personnes qui ont des problèmes graves et que les personnes qui ont juste des problèmes, on ne les garde pas. Mais le métier, c'est ça : c'est de s'occuper des personnes qui ont tel type de problème. Et il se trouve que les problèmes économiques, ça ne rentre pas. Et ça, ce n'est pas agréable. [...] C'est sûr qu'ici on ne fait pas de l'humanitaire.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2008]

L'entretien n'est pas facile au départ, l'entretien est vraiment quelque chose de très spécifique ici. On n'est pas du côté de la police, à devoir avoir à tout prix des informations précises, parce que les gens finalement nous disent ce qu'ils ont envie de dire, mais on n'est pas des assistants sociaux non plus parce que nous, on doit rendre une décision à la fin donc on a besoin de certaines informations aussi.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2003]

Ce qui est difficile, je l'ai senti tout de suite en arrivant ici, c'est qu'en tant que conseillère à l'ANPE [métier qu'elle exerçait au préalable], on est quand même dans une position d'aide. Mon objectif à l'ANPE, c'était que les gens retrouvent du travail. J'étais vraiment là pour les aider. Je les voyais tous les mois, on faisait le bilan etc. C'était très difficile pour moi de passer de cette casquette de – pas travailleur social mais vous voyez ce que je veux dire – à ici, où je suis là pour aider personne. Je suis juste là pour entendre et dire oui ou non.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire & sciences politiques ; 2008]

Pour les instructeurs du BAMF, la question d'être ou pas un assistant social, de faire ou pas de l'humanitaire ne semble pas se poser. Du moins, aucun de mes interlocuteurs n'a ressenti le besoin de préciser son rôle d'administrateur et de le délimiter par rapport à d'autres rôles. Ayant tous été formé comme juristes ou administrateurs, ils n'éprouvent aucune ambiguïté concernant la définition de leur rôle professionnel. Le cas de conscience et les interrogations

sur la pertinence morale et éthique de leur agir professionnel ne leur sont néanmoins pas étrangers. Une conscience à l'égard de la portée de leur agir professionnel se lit parfois à travers les entretiens, même si des propos qui en témoignent aussi nettement que ceux-ci sont assez rares :

Et peu importe quelle décision vous prenez, même quand c'est la bonne décision, c'est une décision négative et vous interférez dans la vie d'un homme. Il faut toujours être conscient de cela.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1993]

C'est un domaine administratif qui implique un empiètement, dans lequel il faut prendre des décisions négatives et être capable aussi de légitimer ces décisions devant soi-même.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1993]

Assumer le pouvoir que l'on exerce sur la vie d'autrui dans le cadre de son exercice professionnel et résoudre les dilemmes moraux qui en découlent n'est pas évident pour les agents administratifs. Les résultats d'un travail de recherche réalisé par S. Laurens à partir de dossiers conservés dans les archives de la *Direction de la population et des migrations* appuient ce constat. Dans sa recherche, S. Laurens s'intéresse tout particulièrement aux annotations manuscrites constituant la trace du processus décisionnel et de la négociation interne, des doutes et des interrogations morales des agents. En s'interrogeant sur le rapport que les acteurs entretiennent avec leur rôle, il constate que « les agents administratifs ne sont pas transparents et insensibles à leur propre pouvoir et y investissent tout un ensemble de considérations éthiques et morales faisant tout autant appel à leur être 'privé' que public »⁴⁴⁷.

Un rapport conscient à son propre pouvoir, qui est dans beaucoup de cas un pouvoir discrétionnaire exercé dans un contexte de relative incertitude, a souvent pour corollaire l'angoisse de prendre une mauvaise décision, une décision injuste entraînant un préjudice grave pour celui qui en fait l'objet. Une telle angoisse est avant tout ressentie par les instructeurs de l'OFPPA qui évoquent très fréquemment une « peur de se tromper ». Cette peur reflète une incertitude et un doute fondamental accompagnant de nombreuses propositions de décision. Dans les propos des instructeurs du BAMF apparaît assez rarement l'existence d'une peur de se tromper ou d'une incertitude persistante quant à la justesse de ses propres décisions – certains évoquent simplement un vague « sentiment d'inconfort » par rapport à des cas particuliers. Pour leurs collègues à l'OFPPA, le doute et la peur de se tromper signifient une sorte de garantie quant à une instruction fouillée, consciencieuse et sérieuse.

⁴⁴⁷ Laurens, S. (2008a), « Les agents de l'État face à leur propre pouvoir. Éléments pour une micro-analyse des mots griffonnés en marge des décisions officielles », *Genèses*, 72/2, p. 31.

Et donc oui, la peur de se tromper, c'est ce qui fait un bon OP. Toute sa vie il faut qu'il ait peur de se tromper. Heureusement qu'il a peur de se tromper. Le jour où il pense qu'il ne se trompera pas, il faut qu'il arrête ce métier.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; sciences politiques ; 2007]

Je pense que c'est un métier où il vaut mieux que le doute soit toujours présent. S'il n'est plus présent, ça veut dire que l'on est de moins en moins vigilant. Et quand je fais la proposition de décision, j'ai conscience des risques de toute façon. Il y a des risques importants si on se trompe, un risque vital pour le demandeur en cas de renvoi dans son pays d'origine. Ça, on le prend en compte.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; instructeur ; droit ; 2007]

La peur de se tromper peut être maîtrisée en faisant des accords au bénéfice du doute. Bien que cette pratique soit généralement peu appréciée par la hiérarchie supérieure, elle se trouve dans les deux pays. Tout le monde s'accorde pour dire qu'il est moins grave de faire un accord là où le rejet aurait été justifié, que de rejeter un demandeur qui aurait eu besoin de protection. Certains agents soulignent cependant que, dans le but de réserver le droit d'asile à ceux qui en relèvent (souvent décrits comme les « méritants »), le premier cas est également à éviter.

Je préfère que quelqu'un qui ne le mérite pas ait le statut que quelqu'un qui le mérite n'ait pas le statut.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; instructeur ; sciences politiques ; 2003]

Un OP fait autant d'erreur s'il rejette un demandeur qui aurait du avoir le statut que s'il accepte quelqu'un qui n'aurait pas du l'avoir. C'est moins grave mais l'erreur est la même.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; chef de division ; ethnologie ; 1990]

Ce qu'on veut éviter à tout prix, c'est que quelqu'un qui aurait dû être protégé nous échappe. Mais du coup, il arrive qu'on récompense des fraudeurs.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1989]

La peur de prendre une décision erronée est également à l'origine d'une appréciation positive de l'existence de l'instance de recours. De manière logique, ce sont à nouveau les instructeurs de l'OFPRA qui soulignent son importance comme « filet de sécurité », comme instance susceptible de corriger les erreurs d'appréciation qui peuvent occasionnellement être commises par l'administration. Même s'ils peuvent par ailleurs énoncer de vives critiques à l'égard du travail de la CNDA, ils se disent généralement rassurés par son existence.

Heureusement qu'il y a un deuxième niveau pour vérifier si la décision prise est la bonne. Parce qu'on peut aussi se tromper. Je suis sûre que je me suis déjà trompée, sur tous les dossiers que j'ai fait en deux ans, c'est obligé que je me sois trompée parce qu'il suffit que la personne ne soit pas en forme ce jour-là – heureusement qu'il y a une deuxième chance ! C'est cela qui est difficile dans ce travail : une décision importante repose entre les mains d'une seule personne. Je pense que ce serait grave s'il n'y avait pas de deuxième contrôle.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2008]

Il a déjà été mentionné que les conditions particulières dans lesquelles peut se dérouler le traitement d'un dossier peuvent influencer le travail d'instruction et le ressenti des agents. L'exemple le plus évocateur est celui des dossiers « en rétention » qui sont instruits sous la menace d'une expulsion immédiate du demandeur en cas de réponse négative. Les instructeurs savent qu'une grande partie des demandeurs rejetés en première instance parviennent à se maintenir sur le territoire européen durant un certain temps. Pour les demandeurs se trouvant déjà en rétention durant leur procédure, un rejet peut cependant signifier une expulsion immédiate, et une remise entre les mains de leurs persécuteurs dans le cas où le rejet serait erroné. Certains agents de l'OFPRA ont soutenu que le taux d'accord serait tendanciellement plus élevé pour les dossiers dont l'instruction se fait sous la menace d'une expulsion, en raison d'un nombre plus élevé d'accords faits au bénéfice du doute. L'histoire du « charter d'afghans » qui est apparue dans plusieurs entretiens est très évocatrice à ce propos : il y a peu de temps, le gouvernement français a voulu organiser une expulsion collective de personnes de nationalité afghane se trouvant irrégulièrement sur le territoire français. Placés en rétention administrative, les Afghans concernés étaient nombreux à déposer une demande d'asile que l'OFPRA devait instruire d'urgence, sachant qu'un charter était déjà prévu pour ramener les demandeurs afghans rejetés chez eux dès l'achèvement de leur procédure. Les avis divergent sur la question de savoir si le taux d'accord pour ces dossiers d'afghans en rétention était supérieur au taux d'accord habituel. Il apparaît néanmoins que les agents ont, sous le coup de la pression temporelle, l'attention médiatique, ainsi que l'enjeu immédiat de l'expulsion des demandeurs concernés, attaché une attention et un soin particulier à l'instruction de ces dossiers.

On a donc reçu des demandes d'asile d'Afghans qui allaient être renvoyés. Ce n'était jamais arrivé avant. Avant, quand on rejetait des Afghans, on savait qu'ils étaient dans la nature et qu'ils allaient aller en Angleterre. Là, pour la première fois, il y avait un charter de gens qui étaient en centre de rétention et qui allaient partir pour Kaboul. [...] Ce qui est dommage, c'est qu'ils [les médias] ne se sont intéressés à l'OFPRA qu'au moment de ce charter d'Afghans. Finalement il y en a trois qui ont été renvoyés, les autres ont le statut ici. Et ils se sont intéressés à l'OFPRA en disant : voilà ce qu'ils font des Afghans à l'OFPRA etc. [...] Pour le charter, c'était une information qu'on n'était pas obligé d'avoir mais que nos supérieurs nous ont donnée pour qu'on fasse le maximum en entretien pour ne pas se tromper. Les gens qu'on rejette, on peut imaginer qu'ils ne rentreront jamais chez eux. Mais si on les renvoie, on les

renvoie directement à la situation qu'ils ont quittée. Donc si on s'est trompé, ça peut coûter très cher.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; sciences politiques ; 2007]

Alors que l'éthos professionnel bureaucratique « traditionnel » exige qu'un agent administratif traite chaque dossier avec la même attention, la même neutralité et qu'il ne se laisse pas impressionner par les circonstances extérieures variables, les instructeurs français affirment haut et fort, peut-être même avec une certaine fierté, être sensibles aux conditions et enjeux particuliers de certains dossiers. L'adaptation de leur pratique d'instruction en fonction de ces conditions est présentée comme une preuve de sérieux et d'assiduité, et non comme un manquement professionnel. De tels comportements d'adaptation assumés étaient moins observables du côté des instructeurs du BAMF. Pour les cas des instructeurs de l'OFPRA, les pratiques décrites ci-dessus témoignent à nouveau de la relative sensibilité et du recul réflexif avec lequel ces derniers affrontent leur tâche professionnelle – sensibilité qui constitue un écart avec l'image du bureaucrate effectuant son travail de manière désengagée, objective et routinière.

Pouvoir et responsabilité face au demandeur sont donc deux faces de la même médaille dont l'une ou l'autre peut prendre davantage de place dans la conscience professionnelle des instructeurs et être plus ou moins mis en exergue dans le discours accompagnant l'exercice professionnel. Généralement, les instructeurs entretiennent un rapport conscient à leur propre pouvoir. Dans leurs propos, ce dernier est souvent rattaché à la question de la responsabilité face au demandeur ainsi qu'à certaines angoisses quant à la possibilité de prendre une décision erronée.

6.2.6. ÊTRE FACE AU DEMANDEUR

La rencontre directe avec les demandeurs constitue l'un des défis majeurs du métier d'instructeur. Le demandeur est celui dont émane la sollicitation pour la reconnaissance du statut de réfugié – et donc aussi celui qui subira les conséquences de la décision administrative. Le dossier administratif forme le seul lien entre lui et l'agent. Il est un étranger radical dans la mesure où il ressort d'un contexte culturel et linguistique avec lequel l'instructeur n'est *a priori* pas familier. L'étrangeté inhérente du demandeur est cependant nuancée par la connaissance que les instructeurs acquièrent à travers leur activité professionnelle sur son pays de provenance. Spécialisés dans le traitement de certains pays d'origine, les instructeurs accumulent un savoir « à distance », mais malgré tout très détaillé, quant à ces derniers. Ils apprennent à connaître les demandeurs issus de tel ou tel pays, construisent des représentations typifiées à leur égard et, sur cette base, apprennent à anticiper leurs comportements. En dépit de l'écart culturel et linguistique originel, les instructeurs développent souvent un sentiment de proximité, voire même d'intimité avec les demandeurs de « leurs » pays, à savoir les pays dont ils instruisent la demande. La décoration de leurs bureaux donne généralement des indices sur leur spécialisation géographique. Il n'est pas rare que les instructeurs acquièrent des bases dans la ou les langues parlées par les groupes de demandeurs auxquels ils ont affaire.

Étrangeté et familiarité, proximité et distance s'entremêlent dans la personne du demandeur d'asile – qui rappelle ainsi la figure-même de l'étranger tel qu'elle a été décrite par G. Simmel⁴⁴⁸. Le caractère abstrait et anonyme de la relation administrative est contredit par l'importance que la rencontre révèle pour la vie future du demandeur – importance dont l'instructeur est à son tour conscient. Le caractère plutôt froid et distant de l'entretien administratif contraste avec l'extrême intimité des sujets qui y sont abordés. L'instruction d'une demande d'asile telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui par l'OFPRA et le BAMF requiert une interrogation détaillée du demandeur sur son histoire de vie, plus particulièrement sur ses expériences de persécution et parfois même sur sa vie privée. Les instructeurs « doivent », pour se rendre apte à la prise de décision, entrer au plus profond de la biographie du demandeur, explorer les moindres recoins de son vécu et le faire parler de ses expériences les plus douloureuses. Cette pénétration dans l'intimité d'une vie peut être vécue comme gênante – par l'instructeur mais certainement aussi par le demandeur. La gêne peut être plus ou moins importante selon les sujets abordés. Les dossiers faisant référence à des persécutions en raison de l'orientation sexuelle du demandeur constituent l'exemple-type du dossier susceptible de provoquer une gêne qui peut même entraîner le refus de certains instructeurs de traiter ce type de problématique. En plus de s'inscrire dans le cadre d'une interaction à visée administrative, la communication sur le vécu intime du demandeur passe généralement par l'intermédiaire d'un interprète. La traduction s'intercale entre l'émetteur et le récepteur de l'information et agrandit ainsi la distance entre eux. Ajoutons finalement que la rencontre entre instructeur et demandeur est bien évidemment très inégalement importante pour les deux. Tandis qu'elle relève de la routine de travail quotidienne pour le premier, elle représente généralement un moment extrêmement important, anticipé et appréhendé depuis longtemps, pour le second. Le demandeur ne maîtrise pas le déroulement de l'entretien. Il doit se contenter de répondre aux questions de l'agent et de suivre ses instructions. La rencontre entre demandeur et instructeur apparaît donc comme paradoxale par la coprésence d'une dimension anonyme et d'une dimension intime, par son caractère crucial pour la vie d'un homme et son caractère administratif routinier.

Dans le travail administratif, tel que l'affirme J. M. Weller, « l'irruption de l'utilisateur [...] représente pour les agents une source de dilemmes. La raison tient notamment aux convictions morales de l'agent et au choc que produit le contact devenu inévitable avec le public, soit parce qu'il fait face à des usagers incapables de comprendre et maîtriser les procédures administratives de sorte que la définition de la situation et la mobilisation de la règle deviennent malaisées, soit parce que la règle elle-même paraît entrer en contradiction avec ce que l'agent estime devoir faire de sorte qu'il se retrouve devoir agir à contrecœur »⁴⁴⁹. Dans cet extrait, J. M. Weller évoque un certain nombre de difficultés que le rapport au public introduit dans le travail administratif. Les demandeurs (usagers) sont en effet généralement peu familiers avec les procédures et le fonctionnement administratif,

⁴⁴⁸ Simmel, G. (1999), *Sociologie. Étude sur les formes de socialisation*, Paris : PUF, « Excursus sur l'étranger » (dans chapitre 9).

⁴⁴⁹ Weller, J. M. (2004), *op. cit.*, p. 440.

d'autant plus qu'ils sont issus de pays ne partageant pas les codes culturels et linguistiques du pays d'accueil. Selon les propos de mes interlocuteurs, il arrive qu'ils « ne savent pas où ils sont » et qu'ils confondent l'agent instructeur avec un assistant social, un médecin ou un policier. Ainsi, la définition de la situation entre le demandeur et l'instructeur n'est parfois pas univoque et demande à être clarifiée. Face à un demandeur stressé, désorienté et déstabilisé, il est d'autant plus difficile pour l'agent d'effectuer l'entretien comme un acte administratif normé. Non seulement le comportement parfois peu conforme du demandeur, mais aussi les « conviction morales de l'agent » peuvent faire obstacle au simple déroulement d'une routine bureaucratique.

Dans la confrontation au récit et à la personne-même du demandeur, l'agent doit maîtriser ses affects et son appréciation subjective qui s'opère en amont de l'évaluation juridique du cas. Les agents font des usages différents de la marge de manœuvre dont ils disposent dans l'application de la règle. Certains n'hésitent pas à donner un coup de pouce à un demandeur qui les a touché, à fermer l'œil sur un cas quand leurs principes éthiques le réclament, à légèrement modifier le compte rendu d'entretien d'un dossier qui leur tient à cœur... D'autres agents s'imposent une rigueur infailible et s'interdisent de telles pratiques qu'ils qualifient volontiers de partiales et injustes. Les rencontres lors desquelles l'instructeur éprouve une sympathie pour le demandeur, apprécie son honnêteté et compatit avec son destin, mais « ne peut rien faire pour la personne » parce que « la loi ne le permet pas », sont parmi les plus difficiles. Les instructeurs qui refusent d'user de leur pouvoir discrétionnaire pour avantager un demandeur se sentent ainsi impuissants à aider des personnes qui sont visiblement en difficulté mais pour qui le droit d'asile ne prévoit aucun secours. « Vouloir, mais ne pas pouvoir aider une personne », selon l'expression d'un instructeur allemand, est une difficulté fréquemment rencontrée par les agents. Au sentiment d'impuissance s'ajoute parfois un sentiment d'injustice lié non au contenu spécifique du récit d'exil, mais à la simple perception des inégalités sociales, de l'écart en termes de niveau de vie qui sépare généralement l'instructeur du demandeur. Bien que ce facteur ne doive bien évidemment pas intervenir dans l'appréciation de leur dossier de demande d'asile, la misère matérielle à laquelle est vouée la majorité des demandeurs ne laisse pas indifférents les agents. Au contraire, elle tend à susciter de la compassion.

La confrontation à un public fragile, démuni et déstabilisé et les dilemmes moraux qui peuvent en résulter ne présentent pas une spécificité du métier d'instructeur et ont déjà été décrits par divers auteurs⁴⁵⁰. Si une certaine empathie est caractéristique de la relation que les instructeurs entretiennent avec les demandeurs, ils peuvent aussi déployer des sentiments davantage négatifs face à ces derniers. Comme n'importe quel autre professionnel confronté à un client ou un usager, l'instructeur peut ressentir de l'énervement face à un demandeur qui rechigne à répondre aux questions, qui se montre rétif, impertinent ou désinvolte. Les instructeurs témoignent au-delà d'un affect négatif qui paraît spécifique à leur tâche professionnelle. Celle-ci consistant dans une large mesure à

⁴⁵⁰ Par exemple, P. Warin et V. Dubois s'interrogent sur la manière dont les agents gèrent l'écart social qui les sépare du public auquel ils ont affaire. Dubois, V. (2009), *op. cit.* / Warin, P. (2002).

vérifier la véracité des faits exposés, l'entretien est dominé par la question de savoir si le demandeur ment ou pas. La plupart des instructeurs semblent en effet réussir à percevoir les mensonges détectés dans le discours des demandeurs comme des mensonges « anonymes » qui s'adressent non à eux personnellement, mais bien à l'institution. Je reviendrais plus en détail sur cette question. Retenons à présent que la rencontre avec le demandeur révèle de multiples facettes et suscite des émotions contrastées chez l'instructeur. L'adoption d'une attitude distante et objective est loin d'être évidente. Même quand les instructeurs essayent d'y tendre afin d'assurer une instruction neutre ou de se préserver personnellement, le succès de cette opération n'est pas garanti.

6.2.7. USURE, LASSITUDE, SATURATION

Dans l'acceptation la plus courante de la notion de « métier », celle-ci signifie l'activité qu'une personne exerce de manière routinière sur une période longue, peut-être même durant toute sa vie, afin d'assurer sa subsistance matérielle. Le métier implique la répétition de certains gestes ou actes qui peuvent mener à une usure de celui qui l'exerce, laisser des traces sur son corps et son esprit. La précocité du sentiment de fatigue et le degré d'usure entraîné par l'exercice prolongé d'un métier varie en fonction de sa nature et des caractéristiques de la personne qui l'exerce. Il s'agira dès lors de caractériser l'usure que provoque le métier d'instructeur, de décrire les conséquences que son exercice prolongé entraîne pour le praticien et de montrer en quoi ces phénomènes sont propres à ce métier en particulier.

Au regard des faits exposés dans les chapitres précédents, il paraît peu surprenant que les instructeurs décrivent leur métier comme fortement usant et pesant. Cette sensation d'usure est la conséquence d'une conjonction de facteurs. Premièrement, elle est bien évidemment favorisée par les pressions temporelles et les exigences de productivité auxquelles sont exposés les instructeurs allemands et français [voir : chapitre 6.3.2]. En outre, les aspects routiniers et répétitifs du quotidien de travail, à savoir la succession ininterrompue des entretiens et de la rédaction des décisions, sont parfois ressenties comme lassants. L'usure décrite par les instructeurs renvoie aussi à certaines particularités du métier préalablement mises en exergue. Ainsi, l'association entre, d'un côté, la dureté et la répétitivité des récits et, de l'autre, l'exigence de se prononcer sur leur véracité et leur cohérence par rapport au cadre juridique du droit d'asile s'avère pesante. Les propos des instructeurs font clairement apparaître que la question omniprésente de la vérité et du mensonge est à l'origine d'une grande fatigue mentale et morale. Le fait de « toujours entendre les mêmes histoires » (expression qui revient très souvent chez les instructeurs allemands comme français), entraîne non seulement un ennui et une lassitude, mais également des préjugés et des anticipations pas toujours favorables à la lucidité des instructeurs. À mesure que ce dernier se sent fatigué de « toujours entendre les mêmes histoires », sa patience et son ouverture à l'inattendu semblent presque mécaniquement baisser.

Je me demande : est-ce que c'est moi qui suis complètement braquée, est-ce que je suis fatiguée, est-ce que je n'ai plus envie d'entendre des histoires et du coup je n'arrive plus d'y croire ?

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire & langues ; 2001]

Au bout de 21 ans, il y a bien sur une certaine fatigue de l'exercice de sa fonction [« Amtsmüdigkeit »] qui apparaît, parce que c'est quand même une activité fatigante.

[Mai 2010, BAMF : femme ; instructrice ; droit ; 1989]

C'est un métier plutôt ennuyeux. Parce que les clients⁴⁵¹ racontent toujours la même chose.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1992]

Je ne pense pas qu'on puisse rester objectif sur une très longue période. C'est très éprouvant psychologiquement et l'on entend souvent les mêmes choses, donc c'est fatigant d'entendre les mêmes choses ! Donc à un moment donné on est usé et quand on est usé, ça ne sert à rien de continuer.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2008]

Au regard de ces effets du métier, on peut s'interroger sur une éventuelle limite temporelle au-delà de laquelle la prolongation de l'exercice professionnel deviendrait véritablement nuisible pour la santé mentale de l'instructeur, la qualité de son travail et, par conséquence, un digne accueil des demandeurs d'asile. La composition de mon échantillon permet d'approcher cette question dans la mesure où elle comprend deux ensembles d'instructeurs présentant une ancienneté très inégale dans le métier. À travers leur observation, il s'avère d'abord que le phénomène de l'usure est nettement plus prégnant chez les instructeurs du BAMF qui sont en moyenne quatre fois plus anciens dans le métier que leurs collègues français. En regardant de plus près, on s'aperçoit qu'une fatigue et un certain ennui peuvent apparaître assez rapidement. Ces effets s'observent chez les deux sous-ensembles d'instructeurs. Chez les instructeurs les plus anciens, ils prennent la forme d'une usure plus aigüe qui se mue parfois en une véritable saturation ou un épuisement. Au fil de ce même processus, certains instructeurs développent une amertume qui s'extériorise par des propos tour à tour cyniques ou sarcastiques à l'égard des demandeurs d'asile et leurs récits.

Les agents du BAMF, y compris de la direction, sont parfaitement conscients de ce phénomène problématique. Ils soulignent souvent qu'un renouvellement régulier et une possibilité de mutation des agents particulièrement « usés » serait souhaitable. La conjoncture de la demande d'asile et la politique d'embauche du BAMF qui ont déjà été exposées y font cependant obstacle. En signalant la forte ancienneté de leurs collègues allemands à mes interlocuteurs français, ceux-ci font preuve d'un grand étonnement. Ils ont visiblement du mal à concevoir le fait de travailler aussi longtemps dans ce métier. Au BAMF et à l'OFPRA on partage donc l'avis selon lequel il est inopportun que les agents restent pendant trop longtemps à l'instruction.

⁴⁵¹ C'est la seule fois que j'entends quelqu'un utiliser ce terme pour désigner les demandeurs.

Il faut renouveler les OP [instructeurs] parce que l'instruction est très, très usante. Et on perd la qualité d'écoute, on finit par voir les demandeurs d'asile comme tous des fraudeurs... pas des fraudeurs mais des gens qui utilisent une procédure. Et c'est très dangereux parce qu'on perd la capacité d'étonnement.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; chef de section ; droit & sciences politiques ; 2004]

Sincèrement, je ne peux pas faire ça toute ma vie, non. Et d'ailleurs, je pense qu'on vit tous la même chose : après cinq ans ce n'est plus possible. D'abord par le souci de préserver sa santé mentale, parce que c'est quand même difficile et lourd comme travail. Et ensuite parce qu'au bout d'un moment on devient un robot. On a tellement entendu et réentendu les mêmes trucs qu'on ferme directement les portes. On va dire : encore un bangladais qui va me raconter des bêtises. On perd un peu le regard objectif.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire ; 2007]

L'activité de l'instruction est très fatigante. Et je pense qu'on ne peut l'exercer que pendant un temps. Et puis on ne peut plus l'exercer parce qu'on entend toujours les mêmes histoires, parce que c'est toujours la même chose... quand vous commencez et vous entendez les histoires, vous pensez : c'est fou, dis donc ! Mais quand vous entendez la même histoire pour la 10^{ième}, 20^{ième} fois, à un certain moment vous n'y croyez plus. Et plus vous êtes instructeur longtemps, je veux dire, à un moment donné vous devenez cynique et vous n'allez plus en entretien en vous disant : qu'est-ce qu'il me raconte aujourd'hui ? Mais : qu'est qu'on va encore me raconter comme mensonges aujourd'hui ? Et ça, c'est le moment où il faudrait arrêter. Mais puisque nous n'avons pas de nouvelles embauches, les instructeurs doivent continuer.

[Mai 2010, BAMF : homme ; contrôleur de qualité ; droit ; 1986]

Les deux institutions se distinguent en effet très nettement sur la manière dont s'effectue (ou pas) la rotation du personnel. Les instructeurs de l'OFPRA affirment très clairement vouloir quitter le métier au moment où ils n'y trouveraient plus d'intérêt ou de plaisir, où ils ne parviendraient plus à écouter de manière patiente et empathique les demandeurs. La majorité parmi eux nourrit le projet de partir, tôt ou tard. Pour leurs collègues au BAMF, la cessation de l'activité n'est pas une option. Malgré leur état d'esprit marqué par la fatigue et le blasement, chercher un autre travail à un moment aussi proche de la retraite ne leur semble pas concevable. Certains de mes interlocuteurs au BAMF ont cependant évoqué le cas de collègues qui seraient, dû au poids psychologique de l'activité professionnelle, durablement malades ou obligés prendre une retraite anticipée.

6.3. PRATIQUE PROFESSIONNELLE

6.3.1. LE PROCESSUS DE L'INSTRUCTION

Après cette interrogation sur le *vécu* des agents instructeurs, tournons nous désormais vers leurs *pratiques* professionnelles ainsi que vers les facteurs qui les structurent et

déterminent. En partant d'une description croisée des tâches les plus élémentaires des instructeurs du BAMF et de l'OFPR, l'analyse prendra progressivement en compte l'organisation interne du travail, les contraintes temporelles que subissent les instructeurs et leur rapport à la hiérarchie. L'objectif de ce chapitre est de montrer comment le travail d'instruction s'effectue concrètement et quotidiennement au sein des deux institutions.

L'instruction d'un dossier de demande d'asile est un processus comprenant plusieurs étapes de travail. Avant d'arriver entre les mains de l'instructeur, les dossiers entrant ont déjà parcouru quelques instances intra-institutionnelles. Au BAMF comme à l'OFPR, les dossiers sont attribués aux agents instructeurs par leurs supérieurs hiérarchiques. La distribution se fait principalement en fonction des spécialisations géographiques des instructeurs. Les agents du BAMF peuvent également avoir des « missions spéciales » (« *Sonderbeauftragungen* ») par rapport à des publics ou problématiques singuliers sur lesquels ils ont été spécialement formés par l'office. En dehors des instructeurs mandatés pour instruire les dossiers de demandeurs en rétention, existent trois types de « délégués spéciaux » (« *Sonderbeauftragte* ») :

1. Délégué spécial pour les victimes de torture et les demandeurs traumatisés (« *Sonderbeauftragter für Folteropfer und traumatisierte Asylbewerber* ») ;
2. Délégué spécial pour les mineurs isolés (« *Sonderbeauftragter für unbegleitete Minderjährige* ») ;
3. Délégué spécial pour la persécution spécifique au genre (« *Sonderbeauftragte(r) für geschlechtsspezifische Verfolgung* ») – cette mission est quasiment toujours attribuée à des femmes car, selon la loi allemande toute demandeuse d'asile peut faire usage de son droit à être entendue par *une* instructrice et d'avoir *une* interprète.

Le système des missions spéciales existe depuis 1996. Il impose un certain nombre de contraintes organisationnelles et de problèmes parfois difficiles à résoudre, surtout à un moment où l'institution est en sous-effectif. Se percevant comme chroniquement surchargés de travail, les instructeurs ne se bousculent pas pour accepter des missions spéciales ; souvent leurs supérieurs les y obligent. Certains petits bureaux excentrés n'emploient qu'une seule instructrice féminine qui se retrouve donc à devoir instruire tous les dossiers de femmes évoquant des persécutions sexuelles. Quand cette instructrice tombe malade, les demandeuses concernées doivent être transférées dans un autre bureau excentré pour pouvoir être entendues par une instructrice. Aucun système aussi formalisé n'existe à l'OFPR, même si les chefs de section peuvent, dans la distribution des dossiers, tenir compte des préférences, intérêts ou compétences particulières de leurs agents. Ils se montrent d'ailleurs plutôt perplexes face au système allemand des missions spéciales. Selon les instructeurs français, il n'y a nul besoin d'instaurer un tel système, puisque les agents de l'OFPR seraient de toute manière attentifs aux diverses fragilités du public qu'ils accueillent et en tiendraient spontanément compte dans leurs comportements face aux demandeurs concernés. Il est en effet possible que le système des missions spéciales ait été instauré au BAMF pour pallier un manque de sensibilité des agents déploré par les demandeurs, leurs avocats et accompagnateurs.

Une fois que l'instructeur a reçu son échantillon mensuel de dossiers, c'est à lui de lancer les convocations des demandeurs ainsi que des interprètes correspondants. Bien qu'elle soit assistée par un logiciel informatique, cette tâche peut devenir un véritable casse-tête, notamment quand le demandeur parle une langue rare pour laquelle il y a peu d'interprètes disponibles. Au BAMF comme à l'OFPR, l'activité de l'interprétariat est sous-traitée à une agence extérieure. Les interprètes effectuant des vacations pour les deux institutions ne sont donc pas forcément spécialisés dans le domaine de l'asile. Il est néanmoins fréquent que leur activité se concentre sur les institutions de première et deuxième instance de l'asile (OFPR, BAMF, CNDA, tribunaux administratifs allemands). Bien évidemment que tout interprète effectuant des vacations dans les institutions administratives ou juridiques de l'asile est assermenté.

Le jour de la convocation, l'instructeur ou l'interprète va chercher le demandeur dans la salle d'attente. À l'OFPR, les demandeurs sont très nombreux à patienter dans une grande salle vidéo surveillée au rez-de-chaussée de l'office. L'instructeur descend de l'étage supérieur où se trouve son bureau et choisit un « box » d'entretien. Les box sont des petites pièces (environ 6 m²) entourées de cloisons à moitié vitrées et équipés d'un bureau, d'un ordinateur et de trois chaises. Durant l'entretien, l'instructeur se trouve derrière le bureau, face à l'écran et au demandeur qui se place de l'autre côté du bureau. L'interprète prend place en bout de table, plus proche du demandeur et le regard orienté vers l'instructeur. Dans le cas exceptionnel de la présence d'un tiers observateur (par exemple une doctorante en sociologie), celui-ci est placé dans un coin derrière l'instructeur. Cette position en retrait marque sa non-participation à l'interaction.

Au BAMF, la disposition spatiale se présente différemment. Étant généralement logé sur place, les demandeurs se présentent directement avec leur convocation à l'accueil du bureau excentré. Ils y sont ensuite récupérés soit par l'instructeur, soit par l'interprète, et accompagnés au bureau personnel de l'instructeur où se déroulera l'entretien. Les bureaux dégagent une atmosphère bien plus intime et conviviale que les box d'entretien à l'OFPR. En tant qu'espace de travail quotidien des instructeurs, ils sont souvent décorés par des affiches ou objets rappelant les pays d'origine traités par l'instructeur, parfois même de photos familiales ou d'autres effets personnels. L'instructeur est bien évidemment placé derrière son bureau qui débordant de papiers. Demandeur et interprète prennent place à une petite table au milieu de la pièce sur laquelle se trouvent une bouteille d'eau et des verres à leur disposition. Le demandeur est orienté vers l'instructeur tandis que l'interprète se trouve à mi-chemin pour avoir ses deux interlocuteurs dans son champ de vision. Les éventuels visiteurs ou accompagnateurs sont, comme à l'OFPR, placés dans un coin reculé de la pièce.

L'entretien à l'OFPR et au BAMF se distingue notamment par la manière dont est produit le compte rendu. À l'OFPR, la retranscription intégrale et exacte de l'échange verbal incombe à l'instructeur. Celui-ci profite donc des pauses induites par la traduction pour dactylographier les paroles préalablement échangées. Il est bien entendu que la simultanéité de l'interrogation et de la retranscription demande beaucoup de concentration à l'instructeur. Les instructeurs du BAMF ne subissent pas cette double charge. Ils disposent

d'un dictaphone relié à l'ordinateur dans lequel ils dictent le protocole d'entretien. Leur dictée est une reproduction plus ou moins approximative de leurs questions et des réponses traduites du demandeur, puisqu'elle s'effectue souvent après environ cinq minutes de conversation. Au terme de l'entretien, les instructeurs sont censés ordonner la retraduction intégrale de leur dictée au demandeur afin que ce dernier puisse l'approuver ou, au contraire, demander sa correction. Or, ils cherchent parfois à déroger à cette règle en priant le demandeur de bien vouloir y renoncer. D'autres fois, la retraduction s'effectue au moment-même de la dictée. Le demandeur a ainsi l'occasion de corriger immédiatement des fautes ou malentendus. L'entretien se conclut par la signature du procès verbal par les trois protagonistes. Le fichier audio est envoyé par voie informatique au service dactylographique du BAMF qui procèdera à la retranscription. L'entretien au BAMF comprend donc des garanties procédurales, notamment la retraduction et le procès verbal, inexistantes à l'OFPRA. Au-delà, il inclut des questions destinées à assurer son caractère réglementaire et inattaquable : les instructeurs allemands doivent systématiquement demander avant l'entretien si le requérant se sent en forme pour affronter la situation. À son terme, ils l'invitent à confirmer qu'il n'y ait pas eu de difficultés de compréhension entre lui et l'interprète et qu'il a pu s'exprimer entièrement et librement sur ses raisons de demander l'asile. Dans les deux institutions, tout demandeur doit systématiquement et explicitement être informé de son obligation à dire la vérité, de la confidentialité de l'entretien ainsi que de ses possibilités de recours en cas de rejet.

À l'OFPRA comme au BAMF, l'entretien se déroule en deux temps : la première partie de l'entretien est consacrée à l'établissement de l'état civil du demandeur, ainsi qu'à l'éclaircissement de son trajet de voyage. Généralement, les instructeurs disposent déjà de bon nombre d'informations à ces sujets qu'il s'agit dès lors de vérifier. Durant cette première étape, l'entretien au BAMF est régi par un cadre plus rigide : l'interrogation est guidée par un catalogue de 25 questions préformulées que l'instructeur pose une par une. L'agent de l'OFPRA dispose d'une grille sensiblement plus souple qu'il remplit sur son écran d'ordinateur. Généralement, la première partie de l'entretien comprend aussi le visionnage et le décorticage des documents que le demandeur verse au dossier. Commence ensuite le « véritable » entretien lors duquel le demandeur est invité à exposer les raisons de sa fuite et de sa demande d'asile. Cette seconde partie de l'entretien est souvent introduite par une question large et ouverte du type : *pourquoi avez-vous quitté votre pays d'origine ?* ou : *pour quelles raisons demandez-vous l'asile ?* Dans la mesure où ils disposent déjà avant l'entretien du récit écrit du demandeur, les instructeurs français préfèrent parfois formuler d'emblée des questions plus précises par rapport à des faits invoqués dans le récit. Dès lors, l'entretien prend la forme d'une suite de questions-réponses dans lequel l'interprète constitue un médiateur indispensable. En sa fonction de médiateur, il ne transmet pas seulement la parole mais parfois aussi le regard. En effet, les instructeurs ont tendance à diriger leur regard vers lui en posant une question au demandeur. En répondant à la question, le demandeur se dirige à son tour vers l'interprète, tout en gardant l'instructeur à l'œil, celui-ci l'observant souvent à ce moment-là. L'interprète, quant à lui, effectue un va-et-vient

perpétuel entre instructeur et demandeur, son regard balayant d'un côté à l'autre comme celui d'un spectateur de match de tennis.

Le dispositif technique assistant la réalisation du compte rendu a un impact sur le déroulement concret de la situation d'entretien. Du fait de devoir retranscrire en direct, les instructeurs français sont la plupart du temps penchés sur leur bureau, les yeux rivés sur leur écran ou clavier d'ordinateur. Ils ont ainsi relativement peu d'occasions pour chercher le regard du demandeur. Le bruit des tapotements de clavier crée un fond sonore qui peut être perçu comme stressant. Employant un dispositif d'enregistrement vocal, les instructeurs allemands peuvent adopter une posture bien plus décontractée et observer l'intégralité des échanges entre demandeur et interprète. Ils sont souvent confortablement installés dans leur fauteuil de bureau, déployant une attitude tantôt attentive, tantôt nonchalante. Si l'ambiance des entretiens allemands apparaît comme plus conviviale et informelle, les moments de dictée s'intercalant à l'échange entre les trois protagonistes dénaturent en partie l'interaction. De fait, chaque question et chaque réponse sont, en théorie, prononcées trois fois : une fois par leur émetteur, une seconde fois dans l'autre langue par l'interprète et une troisième fois par l'instructeur pour l'enregistrement – sans compter la retraduction du compte rendu.

Malgré le fait qu'il soit plus fermement encadré par des règles et prescriptions, l'entretien au BAMF prend parfois la forme d'un échange informel plutôt que celle d'un interrogatoire. Si le cadre spatial du bureau personnel de l'instructeur y est pour beaucoup, l'attitude assez détendue des instructeurs allemands y contribue également. De nombreux instructeurs allemands et français témoignent d'une volonté de dédramatiser l'entretien et de créer une ambiance agréable pour mettre le demandeur à l'aise. La majorité d'entre eux serre la main au demandeur, n'hésitent pas à échanger quelques mots sans lien avec sa demande d'asile ou à faire l'une ou l'autre plaisanterie. Néanmoins, les instructeurs français semblent garder une plus grande distance, à déployer une attitude sensiblement plus droite, pour ne pas dire autoritaire. Dans certains entretiens, ceci s'explique par la nécessité pour une jeune femme instrutrice d'affirmer sa position dominante dans la relation administrative, face à un homme plus âgé et susceptible d'avoir du mal à accepter de se faire interroger par elle. En effet, les instructrices françaises me disaient que les entretiens avec des hommes présentant une attitude machiste, particulièrement répandue dans certaines sociétés patriarcales, étaient parfois délicats. Il s'avère donc que la situation d'entretien est déterminée par plusieurs facteurs, à commencer par son cadre spatial et matériel, allant jusqu'aux caractéristiques particulières des personnes qui s'y rencontrent.

Étant donné la disposition spatiale du bâtiment occupé par l'OFPRA, les instructeurs français, selon leur jargon, « descendent » en entretien et « remontent » après avec les informations recueillies. Une fois l'entretien terminé commence une nouvelle étape de travail : celle de l'*instruction* à proprement parler du dossier débouchant sur la rédaction d'une (proposition de) décision. Notons que les agents ne procèdent pas forcément à cette étape immédiatement après l'entretien. Notamment les dossiers compliqués, épineux ou délicats restent parfois pendant longtemps sur le bureau de l'instructeur avant d'être instruits. Afin d'acquérir une distance objective, certains instructeurs préfèrent laisser « reposer » ou

« dormir » des dossiers sur lesquels ils doutent ou dont l'entretien a été particulièrement impressionnant. Or, chaque instructeur doit réduire au maximum son « stock » de dossiers en attente et veiller à une réduction des délais. Avant de se prononcer sur le dossier, les instructeurs sont parfois amenés à faire des recherches documentaires sur les événements invoqués par le demandeur, ce pour quoi ils consultent internet et les portails documentaires mises à disposition par leurs institutions. Plus rarement, ils adressent des demandes de recherche concrètes aux services d'appui compétents. Les instructeurs allemands ont la possibilité supplémentaire de solliciter des officiers de liaison ou des ambassadeurs placés dans certains pays étrangers. Sur des dossiers difficiles, les instructeurs se consultent parfois l'avis de leurs collègues ou leurs supérieurs hiérarchiques. Dans le cas d'une incertitude persistante, il est possible de reconvoquer le demandeur pour lui poser des questions complémentaires. Ce second entretien peut être réalisé par le même instructeur, un collègue, le chef ou alors conjointement par plusieurs parmi ces personnes. Si les reconvoqueries sont généralement très rares, cette pratique semble être plus courante à l'OFPRA qu'au BAMF.

Le processus de fabrication de la décision se présente de manière différente en France et en Allemagne. Les instructeurs français doivent rédiger un document composé de plusieurs paragraphes : après avoir résumé les faits allégués dans le récit oral (et écrit) du demandeur, l'instructeur doit se prononcer sur leur crédibilité, montrer en quoi on doit les établir comme probablement vrais ou, au contraire, les considérer comme probablement faux. Finalement, les faits établis sont qualifiés du point de vue juridique. Le document se conclut par une proposition de décision. Accompagné du compte rendu d'entretien ainsi que du dossier de demande et des documents qui y sont versés, il est ensuite remis au chef de section qui en prend connaissance et valide ou invalide la décision proposée. Après avoir, le cas échéant, conformé la décision aux exigences de son supérieur, l'instructeur rédige la lettre de décision finale qui sera signée par son chef. Dans le cas d'un accord, elle n'inclut aucune justification ; dans le cas d'un rejet, y figure un résumé du récit d'asile suivi par une explication de la décision de rejet, le tout ne dépassant jamais une page et demie. Au BAMF, les instructeurs rédigent directement la lettre de décision qu'ils signent eux même et qui sera ensuite révisée par le contrôleur qualité. Comme en France, les décisions positives ne sont pas motivées. Le rejet demande au contraire une longue argumentation et justification, donnant lieu à un document de parfois plusieurs dizaines de pages. Comme on peut se douter, l'instructeur ne rédige pas de sa propre main ces longues lettres de rejet. Sa plume ne se retrouve que dans un court paragraphe où l'instructeur prend position par rapport au cas concret faisant l'objet de la décision. Le reste du document est un assemblage de « blocs de texte »⁴⁵² (« *Textbausteine* ») copiés collés dans les lettres de décision. Les instructeurs font parfois un usage très abondant de ces blocs de texte, au point où le cas individuel tend à disparaître sous un flot de considérations générales sur la situation dans son pays d'origine et l'appréciation juridique de la problématique dont il relève. Les décisions françaises sont

⁴⁵² Paragraphes préformulés par la centrale du BAMF à Nuremberg et mis à disposition des instructeurs pour la composition de leurs lettres de décisions dans lesquelles ces paragraphes sont intégrés tels quels.

également en partie standardisées et truffées de quelques phrases préformulées. Il n'en reste pas moins qu'elles sont nettement plus personnalisées et focalisées sur le cas précis du demandeur rejeté. Se profile donc à nouveau un décalage sensible entre un formalisme procédural plutôt strict au BAMF et des pratiques administratives comparativement plus souples à l'OFPRA.

6.3.2. EXIGENCES DE PRODUCTIVITE

Il arrive parfois que le terrain mette le sociologue « nez-à-nez » avec une thématique qu'il n'avait pas anticipée, mais qu'il découvre avoir une importance cruciale pour les acteurs. Ceci est typiquement le cas pour la thématique des exigences de productivité et des pressions temporelles auxquelles sont soumis les agents de l'OFPRA et du BAMF. Tant sur le terrain français que sur le terrain allemand, mes interlocuteurs abordaient spontanément et abondamment cette question, sans y avoir être incité. Le rendement mensuel que l'institution demande aux instructeurs est un facteur fortement déterminant pour leur quotidien de travail. C'est en effet à ce sujet que les propos de mes interlocuteurs sont les plus vifs et critiques. La thématique des exigences de productivité est généralement abordée sur le ton du regret ou de l'indignation. Avant de se consacrer à une description du vécu des instructeurs à ce propos, regardons de plus près ce qu'on leur demande concrètement en termes de rendement.

L'introduction des logiques managériales et des principes du *New Public Management* a entraîné les institutions dans une spirale de dégraissage des effectifs, de rationalisation et d'accélération des procédures [voir : chapitre 5.5.1]. Par la signature d'un « contrat d'objectifs et de moyens » (COM) avec l'État français en 2008, l'OFPRA s'est engagé à atteindre certains objectifs de productivité clairement quantifiés. Les instructeurs français sont censés produire deux décisions par jour, une décision comprenant la réalisation d'un entretien avec le demandeur ainsi que la rédaction de l'instruction et de la décision. En supposant une moyenne de 21 jours de travail mensuels, les instructeurs français doivent donc, pour « faire leur chiffre », produire 42 décisions (entretien *et* instruction) par mois. Les agents du BAMF ont une charge de travail moindre. Leur productivité était jusqu'à présent indexée sur une valeur moyenne de 48 « unités de travail » (« *Arbeitseinheiten* ») attendues, une unité de travail représentant un entretien *ou* une décision. En adoptant la norme de calcul française, les allemands doivent donc produire 24 dossiers par mois, dont chacun comprend deux unités de travail. On conclut que les agents instructeurs de l'OFPRA affrontent des exigences de productivité presque deux fois plus élevées que leurs collègues allemands. Déduire de la comparaison des valeurs indicatives de productivité, que les agents français travaillent plus, sont plus productifs ou soumis à des exigences plus élevées, est cependant sujet à caution. Beaucoup d'autres facteurs, tel que le temps que prend l'instruction d'un dossier ou le nombre de tâches administratives annexes se greffant sur le travail d'instruction à proprement parler, seraient à prendre en compte. La quantification du travail des instructeurs est de manière générale délicate dans la mesure où le temps d'instruction d'un dossier peut être extrêmement variable selon le déroulement de

l'entretien, le nombre de documents à examiner, les recherches documentaires à réaliser etc. Notons également que la direction du BAMF est actuellement en train de réestimer le volume de travail que l'on peut exiger de chaque agent et de réorganiser sa distribution.

Au-delà de la question des valeurs indicatives, il apparaît très clairement que le rendement demandé aux instructeurs est largement supérieur à ce qu'eux-mêmes jugent réaliste, faisable ou raisonnable. Il y a une quasi-unanimité sur le caractère outrancièrement élevé des exigences qui pèseraient non seulement sur le moral et le bien-être des agents, mais aussi inévitablement sur la qualité de leur travail. Nombreux sont ceux qui formulent des critiques plu générales de la perversion par la « politique du chiffre », politique qui serait particulièrement incompatible avec la matière humaine sensible sur laquelle porte le travail de l'institution.

Tout repose sur cette histoire de chiffres, il faut produire ! Mais comme si on produisait des vis ou autre chose. On ne se rend pas compte qu'on est quand même en train de décider de la vie des gens. [...] Et s'il y a une petite vérification à faire sur un dossier qui n'est pas essentielle, on ne la fait pas. Parce que comme ça, à la fin du mois je serai dans un chiffre correct, ce qui veut dire que mon chef va me laisser tranquille, ce qui veut dire que ma prime ce sera mieux... Tout repose sur ça !

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire & sciences politiques ; 2008]

La pression sur les chiffres s'est beaucoup accrue de manière à ce que quand vous êtes en entretien, vous pensez malheureusement maintenant dans des termes très pragmatiques, c'est-à-dire il faut faire deux décisions par jour. Et quand la personne veut vous parler de ses problèmes d'hébergement etc. vous dites : désolé mais ça ne me regarde pas. Donc je vais juste poser les questions dont j'ai besoin pour prendre ma décision.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire & langues ; 2001]

C'est avec un profond regret que les instructeurs constatent que la pression du chiffre fini par abroger les côtés intéressants et agréables du métier : sous la pression temporelle, le contact avec le demandeur, qui aurait pu être cordial et enrichissant, est réduit au strict minimum de la relation administrative. Le travail potentiellement intéressant de documentation et de recherche sur les pays d'origine passe à la trappe pour son caractère trop chronophage.

Le travail est devenu tellement insatisfaisant, on ne fait plus que des entretiens... [Ce serait bien] d'avoir aussi parfois le relâchement du stress, d'avoir le temps de regarder un peu le MILO [base de données documentaire du BAMF], de s'informer un peu, pour faire ça bien aussi...

[Mai 2010, BAMF : femme ; instructrice ; droit ; 1993]

On est très frustré. Ça fait trois jours que je suis sur un dossier somalien, j'ai passé trois jours parce que j'ai fait plein de recherches sur les événements politiques qui se sont passés en Somalie récemment et je me rends compte qu'il y a plein de choses que je ne sais pas, parce que je ne suis plus l'actualité en Somalie. Pour tous les autres

dossiers ça me suffisait, mais là j'ai beaucoup de retard à rattraper. Je n'ai pas eu le temps de me documenter.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire & langues ; 2001]

La souffrance exprimée face aux pressions de productivité est une constante dans les entretiens allemands et français. Les dossiers en attente, le « stock » individuel, la pile de dossiers non traités sont accablants. Ils deviennent un poids quasi physique qui est encore amplifié par le savoir demi-conscient, que derrière chaque dossier se cache une personne attendant la réponse à sa demande. Suite à mon invitation de comparer la situation actuelle avec celle de 1992, quand le nombre de demandes enregistrées par le BAMF a atteint un niveau record, les agents affirment sans hésitation que la pression serait plus importante aujourd'hui. Ils expliquent cela par le manque d'effectifs, par la complexification de la procédure et de la loi ayant rendu l'instruction d'un dossier plus coûteux en temps et en énergie. La période du début des années 1990 a en effet fortement marqué les esprits, d'autant plus que les conditions matérielles de travail n'étaient pas les mêmes qu'aujourd'hui. À l'époque, les demandeurs avaient encore le droit de circuler librement dans les murs des bureaux excentrés. Ils attendaient directement dans les couloirs. L'informatisation étant beaucoup moins avancée à l'époque, les bureaux des instructeurs étaient inondés de dossiers, les armoires ne suffisaient plus pour les stocker. « On ne voyait même plus le sol » me précisait un agent lors de l'entretien. Malgré cette plus grande visibilité de la charge de travail à l'époque, la pression est ressentie comme étant plus forte aujourd'hui. Le sentiment d'être dépassé par les exigences de productivité de la hiérarchie se redouble en Allemagne par une rancune envers la gestion des ressources humaines de l'office. Selon les instructeurs, la situation actuelle serait entre autres le résultat d'une négligence systématique du domaine de l'asile au profit de celui de l'intégration depuis 2005. Focalisée sur la mise en place du nouveau domaine de compétence, la direction du BAMF aurait complètement délaissé celui de l'asile que les instructeurs considèrent comme demeurant le cœur de la mission institutionnelle (« *Kerngeschäft* »).

Les plus anciens des instructeurs de l'OFPRA constatent également une dégradation de la situation. Selon eux, la pression s'est considérablement accrue au fil des années. Les instructeurs français et allemands arrivent plus ou moins bien à composer avec les exigences de productivité. Les seconds évoquent parfois une fatigue particulière due à leur âge avancé :

*Il y a quelques mois, c'était vraiment grave, on n'avait que des entretiens, pas de fin en vue ! Maintenant c'est à nouveau un peu mieux. Mais il n'y avait vraiment aucune possibilité de faire une activité raisonnable, ou de faire des décisions aussi. Et derrière vous avez bien sûr des gens qui vous pressent, les avocats vous pressent, l'office des étrangers [« *Ausländerbehörde* »] vous presse, l'intéressé vous presse... puis ces personnes ne s'aperçoivent pas qu'on ne peut pas faire de décisions tant que nous sommes en train de faire des entretiens. Et après trois entretiens, vous ne rédigez plus de décision tellement vous êtes lessivé ! C'est fini ! Sauf si vous êtes tout frais, vers la trentaine ou quoi.*

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1993]

La pression temporelle et l'injonction à « faire son chiffre »⁴⁵³ a des implications importantes sur la manière dont les instructeurs gèrent leur travail quotidien. À l'étape de l'instruction, les agents privilégient le traitement des dossiers « faciles » ou « rapides » permettant d'atteindre le score mensuel, les cas difficiles étant périodiquement remis en bas de la pile. Les agents français témoignent même d'arrangements avec leurs chefs : à l'approche de la fin du mois, ces derniers font le point avec leurs agents et leur donnent, si nécessaire, quelques dossiers rapides (par exemple sans convocation) afin qu'ils puissent améliorer leur chiffre avant l'échéance. Les divergences entre les dossiers en termes de volume de travail jouent également un rôle dans la manière de planifier les convocations à l'entretien. Les calculs se fondent ici sur la réputation des diverses nationalités de demandeurs à venir ou pas à l'entretien, à être plus ou moins loquaces, à présenter plus ou moins de documents etc. En fonction de ces facteurs est estimé le temps que prendra un entretien, et donc le nombre d'entretiens que l'on peut réaliser dans une demi-journée de travail. Ainsi, les instructeurs français convoquent volontiers quatre chinois par matinée puisque le taux d'absentéisme est, ainsi mes interlocuteurs, très élevé pour ce groupe de demandeurs. Les instructeurs allemands, quant à eux, n'hésitent pas à convoquer une « flopée » de vietnamiens dans la journée, puisque leurs récits sont habituellement très succincts. Bien que ces anticipations soient souvent justes et permettent aux instructeurs d'économiser du temps, il arrive que les demandeurs soient pénalisés par le planning trop serré et la précipitation générale dans laquelle se font les entretiens.

Une efficacité insuffisante, un rendement inférieur à ce qui est demandé, entraîne des sanctions plus ou moins immédiates pour les instructeurs. Une prime au rendement est garantie, dans les deux institutions, aux agents qui remplissent les exigences de productivité – prime qui bien entendu « saute » pour ceux qui ne font pas leur chiffre. À l'OFPRA, une productivité jugée insuffisante peut conduire à un non-renouvellement du CDD des agents contractuels. En outre, un instructeur qui « a du stock »⁴⁵⁴, qui ne parvient pas à « faire son chiffre » est davantage contrôlé et inquiété par son chef qui le poussera à travailler plus vite. Plus un instructeur est productif, plus on le « laisse tranquille ». Lorsqu'un instructeur est perçu comme insuffisamment efficace par son chef, celui-ci peut largement influencer la relation qui se tisse entre les deux. Notamment les agents de l'OFPRA indiquent que le jugement portant sur le rendement d'un instructeur peut contaminer le jugement portant sur la qualité de son travail. La compétence technique d'un instructeur ayant du retard sera ainsi plus globalement remise en cause, ses propositions de décisions seront regardées d'un œil plus critique et il sera, dans l'ensemble, plus fermement surveillé par son chef.

Et c'est aussi une certaine crédibilité qu'on a, le chiffre. Moi, je peux aller voir mon chef et lui dire que je ne suis pas d'accord sur la Mauritanie etc. mais il faut que j'aie un bon chiffre à côté. Si je réclame des choses et que je ne produis pas assez, il va me

⁴⁵³ L'expression « faire son chiffre » est couramment employée à l'OFPRA pour désigner le fait de remplir le quota de dossiers à traiter mensuellement.

⁴⁵⁴ L'expression « avoir du stock » est couramment employée à l'OFPRA pour désigner le fait de ne pas parvenir à traiter le quota mensuel de dossiers et d'accumuler des dossiers en attente de décision.

dire : toi, produis déjà. Si on n'a pas un bon chiffre on est en position de faiblesse. Si on a un bon chiffre, on peut intervenir en réunion et dire qu'on n'est pas d'accord. On n'a aucune crédibilité et aucune légitimité si on n'a pas un bon chiffre. Faire son travail ici, c'est produire. Ce n'est pas faire un bon travail, c'est produire. C'est-à-dire qu'on va vous reprocher de ne pas faire un bon chiffre, mais rarement de ne pas faire une bonne rédaction ou un bon entretien.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire & sciences politiques ; 2008]

Il devient donc apparent que le travail des instructeurs n'est pas jugé sur la qualité mais quasi-exclusivement sur la quantité. Selon les instructeurs, qualité et quantité sont deux objectifs assez incompatibles. Par conséquent, la qualité de leur travail souffre inévitablement de la précipitation sous lesquelles il se réalise.

La qualité en souffre massivement ! À l'office, ça n'intéresse personne, la qualité, personne, zéro ! On le prétend mais en réalité personne n'y fait attention. Quand les instructeurs font moins de décisions parce qu'ils veulent faire des décisions de qualité, l'évaluation de leur travail [« dienstrechtliche Beurteilung »] sera moins bonne, pour les titulaires cela veut dire qu'ils ne pourront pas prendre des congés et comme contractuel vous courez le danger de perdre vos primes. Est jugé performant seulement celui qui fait le plus possible de décisions, peu importe leur contenu.

[Mai 2010 BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1993]

À l'OFPRA comme au BAMF existent des initiatives de la part des agents pour s'opposer aux exigences de productivité jugées abusives. Celles-ci visent à l'amélioration de leurs conditions de travail et à la conservation de la qualité de leur travail – en termes de décisions et en termes d'accueil des demandeurs. À l'OFPRA, la réduction du nombre de décisions demandées par jour fait partie des revendications du syndicat Asyl (« Action syndicale libre ») interne à l'institution. Au BAMF, le conseil du personnel (« Personalrat », équivalent d'une représentation syndicale des agents administratifs d'une institution publique) lutte également pour une politique de recrutement qui déchargerait les instructeurs croulant sous les dossiers. Les agents de l'encadrement supérieur sont plus optimistes par rapport à la compatibilité entre qualité et quantité du travail de l'instruction. Il s'agirait selon eux plutôt d'un problème de compétences et de méthode de travail que d'un problème structurel de recrutement. Notons que la pression du rendement traverse les différentes couches hiérarchiques des institutions. Les chefs de section à l'OFPRA et les dirigeants de bureaux excentrés en Allemagne pressurisent leurs agents parce qu'ils doivent à leur tour rendre des comptes à leur supérieur. Leur légitimité dépend largement de leur capacité à assurer une productivité satisfaisante de la section ou du bureau excentré qu'ils dirigent. En haut de l'échelle hiérarchique, c'est finalement le directeur de chaque administration qui doit se soumettre au jugement du ministère de tutelle qui est, lui aussi, avant tout intéressé par le nombre de décisions produites.

Dans la justification de la pression temporelle exercée sur les instructeurs, le discours de l'encadrement supérieur met souvent en avant l'argument de la réduction des délais pour les demandeurs attendant impatiemment leur décision. Bien que cette inquiétude pour les

demandeurs puisse effectivement jouer un rôle, cet argument est certainement bien moins central que des considérations d'ordre économique. Il est évident qu'un demandeur en procédure implique des frais pour l'État. Celui-ci cherche donc à réduire les délais entre le moment de dépôt de la demande, auquel le demandeur entre dans le dispositif, et la prononciation d'une décision définitive qui le fait sortir du dispositif. Il s'agit donc en somme de produire un maximum de décisions en un minimum de temps et avec un minimum de personnel. C'est à ce mot d'ordre que doivent se soumettre les administrations de l'asile. Le budget qui leur est alloué ne leur permet que difficilement d'embaucher davantage, ce qui entraîne bien évidemment une charge de travail plus importante pour chaque agent. Ainsi, une importante préoccupation du ministère et des dirigeants institutionnels semble concerner la quantité des décisions produites et, comme beaucoup le soupçonnent, pas forcément leur sens.

Les constats exposés ci-dessus sont encore une fois en cohérence avec ce que V. Dubois observe au sein d'une autre administration de service public. L'auteur remarque que les agents de la CAF sont principalement, voire exclusivement, évalués sur le « score » qu'ils font. Le critère quantitatif deviendrait ainsi l'axe autour duquel les guichetiers construiraient eux-mêmes leur rôle, en essayant de travailler le plus vite possible sans pour autant négliger les usagers⁴⁵⁵. Tout comme les instructeurs de l'OFPRA et du BAMF, les agents de la CAF emploient parfois le terme d'« abattage » pour dénoncer le fait que leurs institutions travaillent sur un mode qui ne leur permet pas de prendre du temps pour écouter les usagers au-delà du strict minimum requis par le traitement administratif. Notons que la critique des agents allemands s'articule plutôt autour du bien-être de l'agent, tandis que leurs collègues français semblent également avoir à l'esprit les conséquences que les exigences de productivité excessives ont sur le traitement des demandeurs. Une prise en étau des agents administratifs entre des exigences de productivité toujours plus élevées et les besoins d'un public souvent fragile est également observée par J. M. Weller et P. Warin⁴⁵⁶. Selon le second, les agents des services sociaux affrontent une situation où une progressive précarisation des situations individuelles ou familiales s'accompagne, assez paradoxalement, d'une réduction des effectifs institutionnels. Pour les agents de l'OFPRA et du BAMF, tout comme pour ceux interrogés par les auteurs précités, les exigences de rendement sont particulièrement mal vécues en raison de la vulnérabilité des usagers, dont la prise en charge demande une certaine sensibilité paraissant incompatible avec une forte pression temporelle. Concernant les rapporteurs⁴⁵⁷ de la CNDA, F. Greslier constate que la souffrance au travail s'exprime dans « la confrontation quotidienne aux récits de vie des requérants et aux événements qui motivent leur demande d'asile, dans le sentiment d'être instrumentalisés par une institution qui leur demande de plus en plus de faire du chiffre et

⁴⁵⁵ Dubois, V. (1999), *op. cit.*, p. 89.

⁴⁵⁶ Warin, P. (2002), *op. cit.* / Weller, J. M. (1999), *op. cit.*

⁴⁵⁷ Employés de la cour chargés de préparer les dossiers de recours pour les séances publiques et de proposer une décision à la formation de jugement.

sollicite de moins en moins leur compétences professionnelles »⁴⁵⁸. En réalité, le problème est de portée plus générale et suscite l'interrogation, pas seulement des agents instructeurs. En témoignent ces propos d'un chef de section par lesquels je propose de conclure ce chapitre :

Je pense que la plus grande difficulté est la tension permanente entre le fait que ce soit une matière humaine. On a beau objectiver le plus possible, au bout du compte on est face à un public en difficulté, que leurs craintes soient fondées ou pas, c'est un public en difficulté, on ne quitte jamais son pays comme ça... Concilier ça avec une exigence de rendement – il ne faut pas se cacher, on demande beaucoup aux officiers de protection – donc la difficulté est de garder une qualité d'écoute et un investissement dans les dossiers tout en maintenant un rythme qui est vraiment élevé.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; chef de section ; droit ; 2003]

6.3.3. RAPPORTS A LA HIERARCHIE

Comme toute relation hiérarchique, celle entre les instructeurs et leurs supérieurs est tout d'abord une relation de pouvoir et d'autorité au sein de laquelle l'ordre et la consigne circulent en sens unique. Son observation plus précise montre qu'elle prend, dans le quotidien de travail des instructeurs, une forme variable selon le contexte institutionnel. Il s'agira ici de considérer la relation que les instructeurs entretiennent avec leurs supérieurs hiérarchiques immédiats – les chefs de section à l'OFPRA et les contrôleurs qualité et directeurs de bureau excentré au BAMF. En laissant à présent de côté d'autres aspects, je propose ici de décrire la nature de cette relation et d'analyser la manière dont elle structure et influence le vécu professionnel des instructeurs. Ainsi qu'il a été mentionné précédemment, les instructeurs à l'OFPRA n'ont pas de délégation de signature, contrairement à leurs collègues au BAMF. Les premiers sont donc plus immédiatement soumis au pouvoir de leurs chefs que les seconds.

Au regard des faits exposés dans le chapitre précédent, la question de la productivité joue un rôle important dans les rapports que les instructeurs entretiennent avec leurs chefs. J. M. Weller observe que « les relations d'autorité sont avant tout la cristallisation des impératifs de rendement »⁴⁵⁹, dans la mesure où « faire du dossier » serait la tâche principale de l'administration. Pour le cas de la présente enquête, cette affirmation ne peut être validée entièrement. Si la question du rendement tient une place indéniablement centrale, les enjeux de la relation d'autorité liant les instructeurs à leurs chefs semblent s'articuler en premier lieu autour d'une autre problématique, à savoir celle du sens des décisions. Le contrôle du chef concerne d'un côté le nombre de décisions produites et, de l'autre, la qualité de la rédaction, du raisonnement juridique et de l'établissement des faits. Ces trois

⁴⁵⁸ Greslier, F. (2007), « La Commission des Recours des Réfugiés ou 'l'intime conviction' face au recul du droit d'asile en France », *Revue européenne des migrations internationales* [en ligne], 23/2, page consultée le 20 avril 2012 : <<http://remi.revues.org/4175>>, p. 16.

⁴⁵⁹ Weller, J. M. (1999), *op. cit.*, p. 124.

derniers aspects sont bien plus négociables, et donc susceptibles de donner lieu à des oppositions, que celui des exigences de productivité. Les divergences concernant l'organisation interne de l'institution et la définition du lien hiérarchique font que la relation entre chef et instructeur prend une forme très différente à l'OFPRA et au BAMF. En bref, cette relation est extrêmement étroite et chargée de signification dans le cas de l'OFPRA, tandis qu'elle est distante et lâche au BAMF. Il paraît dès lors opportun de se concentrer d'abord sur le cas allemand, afin de le contraster ensuite avec le cas français bien plus riche à propos de la question considérée ici.

Jusqu'en 2005, les instructeurs du BAMF n'étaient pas soumis à la consigne, c'est-à-dire que leurs décisions n'étaient contrôlées par aucun supérieur hiérarchique. La perte de cette autonomie totale a fait l'objet d'amples lamentations de la part de certains, tandis que d'autres la saluent comme un allègement soulageant de leurs responsabilités. Depuis lors, les instructeurs sont soumis à la consigne du contrôleur de qualité, qui détient le pouvoir de faire modifier une décision par l'instructeur et, par conséquent, de lui imposer une décision contre son gré. Les décisions d'un instructeur donné peuvent être révisées par différents contrôleurs de qualité – il n'y a pas d'assignation fixe. En cas de désaccord ou de demande de modification, peut avoir lieu une discussion entre instructeur et contrôleur de qualité, un échange d'arguments portant la plupart du temps sur le fond du dossier. La grande majorité des décisions sont cependant validées par les contrôleurs sans contestation aucune. Certains instructeurs insistent sur le fait qu'ils sont en réalité les seules personnes qui peuvent légitimement se prononcer sur une demande d'asile, étant donné qu'ils sont les seuls à avoir rencontré et entendu le demandeur. Sur la base de cet argument, le pouvoir des contrôleurs de qualité est parfois remis en cause. Ces aspects feront l'objet de développements plus amples dans un chapitre ultérieur. Retenons à présent que la relation entre les instructeurs du BAMF et les contrôleurs qualité se résume à une simple relation de contrôle pouvant prendre des formes plus ou moins conflictuelles ou consensuelles, mais demeurant dans tous les cas peu intense. Les propos de mes interlocuteurs font apparaître cette relation comme relativement insignifiante pour leur quotidien de travail. L'existence du contrôleur de qualité est une « variable » que les instructeurs prennent en compte de manière marginale. Ceci semble entre autres être dû au fait que le contrôleur est une figure nouvelle, avec laquelle les instructeurs doivent s'arranger après une longue période durant laquelle leur exercice professionnel était soumis à très peu de contrôle.

Si les instructeurs au BAMF se perçoivent donc toujours comme largement autonomes et libres dans leurs prises de décision, leurs homologues à l'OFPRA sont bien plus directement liés à leur chef. Celui-ci est une figure absolument centrale pour leur vie professionnelle. Dans la perception des chefs de section, les instructeurs font le travail *préalable* à la prise de décision ; ils préparent les dossiers de manière à ce que le chef n'ait plus qu'à évaluer et signer. Bien que les instructeurs aient voix au chapitre, le chef dispose du pouvoir d'imposer la décision qui lui semble juste. La perception des instructeurs est souvent sensiblement différente : ils réclament que le contrôle de l'issue du dossier revienne plutôt à l'instructeur puisque c'est lui qui fait le cœur du travail (l'entretien), sur lequel se fondera ultérieurement la décision. Dans la mesure où la validation de la décision proposée se négocie avec le chef,

la relation à ce dernier est déterminante pour leur vécu professionnel quotidien. Ainsi, l'affectation dans une division et une section donnée représente un enjeu important. Il est souvent souligné qu'il faut avoir de la « chance » pour tomber sur un chef agréable et coopératif. À côté des collègues, le chef de section est la personne avec laquelle l'instructeur entretient le plus d'échange. Il se concerta avec lui à propos de dossiers difficiles, il le sollicite pour obtenir des conseils, il est convoqué par lui pour des explications complémentaires concernant un cas précis etc. Les instructeurs ont tendance à décrire cette relation comme une relation de confiance et non comme une relation d'autorité, bien qu'ils soient également conscients de ce second aspect. Dans le meilleur des cas, la confiance qui se tisse entre l'instructeur et son chef est réciproque. D'un côté, le chef doit faire confiance aux compétences de ses instructeurs. C'est sur la base de leur travail d'interrogation et d'évaluation du récit du demandeur qu'il va prononcer la décision finale. Une décision juste requiert donc une instruction valide, dépourvue d'erreurs et de manquements. Le chef doit également faire confiance à l'intime conviction de l'instructeur quant à la crédibilité du demandeur. Inversement, les instructeurs évoquent souvent une confiance éprouvée à l'égard du jugement de leur chef. Celui-ci est généralement doté d'une expérience plus longue dans le métier (tous les chefs de section ont préalablement été instructeurs). Les instructeurs sont ainsi censés accepter les critiques et réserves que le chef peut énoncer au sujet d'une proposition de décision. L'instructeur doit faire confiance au chef quand celui-ci estime qu'un demandeur n'a pas de craintes en cas de retour dans son pays d'origine, et qu'on peut donc le rejeter sans remords. Voici deux extraits d'entretien illustrant cette relation de confiance réciproque :

Mon chef, ce qu'il a de particulier, c'est qu'il nous fait confiance. Il nous a bien observés, observé notre travail et maintenant il nous fait confiance. Et il apprécie aussi qu'on discute avec lui des dossiers compliqués. Et il n'est pas complètement fermé. Il est ouvert à nos impressions. Le compte rendu ne reflète pas tout à fait tout ce qui s'est passé en entretien. Donc il est toujours ouvert à une discussion. Généralement c'est lui qui l'emporte, mais il argumente. Donc moi aussi, je lui fais confiance.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2008]

Il y a une relation de confiance très importante entre l'OP et le chef de section. En tout cas dans ma section on est très unis et on peut parler très ouvertement à notre chef d'un dossier qui nous a posé problème. Et je sais qu'elle est très compétente et j'ai une absolue confiance dans son regard, elle a une expérience bien plus importante que moi, elle a déjà traité ces demandes et elle est très au fait des problématiques et des législations. Moi, ça me reconforte un petit peu.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; chef de section ; droit & sciences politiques ; 2004]

Si la relation entre l'instructeur et son chef se caractérise donc d'un côté par le soutien, l'échange, le réconfort et la confiance, elle peut également impliquer du désaccord, de la frustration, du conflit et un exercice plus brut du pouvoir. De manière générale, la relation au chef de section était spontanément décrite en termes très positifs. Interpellée par cette harmonie apparemment omniprésente, j'ai interrogé mes interlocuteurs sur d'éventuels

aspects conflictuels de cette relation. Les réponses obtenues sont remarquables et laissent conclure à une certaine retenue des instructeurs à parler d'éventuels conflits avec leur chef : très fréquemment, mes interlocuteurs m'indiquaient qu'ils n'avaient pas à titre personnel de conflits avec leurs chefs, mais qu'ils savaient que c'était le cas pour certains de leurs collègues.

J'ai jamais eu de conflits importants avec un chef, je pense aussi avoir eu un peu de chance, je suis jamais tombé sur une personne... Le dialogue était toujours possible. J'ai rarement des oppositions importantes, je sais que ça arrive à certaines de mes collègues et elles le vivent assez mal. Je crois que je le vivrais aussi assez mal.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2003]

Avec mon chef, non, je n'ai pas de conflit. Mais avec d'autres chefs de section ça peut arriver. Ça peut arriver, mais ce n'est pas fréquent. Donc je rédige ma proposition de décision, s'il y a un problème mon chef vient me voir mais en général on n'en parle plus après.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire ; 2007]

Quand désaccords ou frictions il y a, ils concernent quasiment toujours le sens des décisions proposées. Les entretiens montrent que c'est dans le désaccord sur le fond des dossiers que réside le plus important potentiel conflictuel de la relation entre l'instructeur et son chef. Dans la mesure où un conflit persistant avec ce dernier peut peser très lourd sur le vécu professionnel quotidien, les instructeurs adoptent certaines stratégies d'évitement du conflit. Dans les cas les plus extrêmes, l'encadrement supérieur peut prendre la décision de transférer l'instructeur concerné dans une autre section. Autrement, il s'agit de trouver des arrangements pour assurer une coopération et une entente minimale. Le chef de section étant en position de « dominant », c'est bien entendu plutôt à l'instructeur d'ajuster son comportement, de composer avec les exigences et les humeurs de son chef. Certains instructeurs évoquent à ce titre une « autocensure » plus ou moins consciente, c'est-à-dire une adaptation de leurs propositions de décision en fonction de la réaction supposée du chef. Ainsi, l'évaluation anticipée du chef est intégrée au raisonnement de l'instructeur et devient une variable déterminante de l'instruction. L'instructeur renoncera à l'effort d'argumenter longuement une décision qui ne sera probablement pas validée par son chef et proposera la décision paraissant plus conforme avec l'avis de ce dernier. Le conflit entre instructeur et chef de section semble être largement camouflé, enfoui et tu. En lisant entre les lignes des entretiens, on se rend compte qu'il est bel et bien présent dans la relation hiérarchique. Or, il trouve difficilement sa place dans la version livrée à une enquêtrice extérieure, face à laquelle l'image de l'institution est en jeu.

Jetons finalement un œil sur les rapports à la hiérarchie au-delà du supérieur immédiat. À l'OFPRA comme au BAMF, ces rapports sont extrêmement distants, voire inexistants. Les instructeurs français connaissent leur chef de division, mais ne sont quasiment jamais amenés à échanger avec lui. Ils sont parfaitement isolés de l'équipe de direction de l'institution, en dehors d'un contact éphémère au moment du recrutement. Puisque l'encadrement supérieur du BAMF est localisé à la centrale de Nuremberg, les instructeurs

n'ont pour ainsi dire aucun contact avec celui-ci. De temps à autre, le directeur de chacun des deux groupes de bureaux excentrés (M A et M B) rend visite à ses équipes. Au cours de telles visites, il rencontre avant tout le directeur du bureau ainsi que les contrôleurs qualité. Un important fossé sépare les bureaux excentrés de la centrale. Récemment, l'ensemble des instructeurs ont été invités à un séminaire organisé par la direction du BAMF à Nuremberg (« *Entscheidertagung* »). Cette initiative destinée à renouer le lien entre centrale et bureaux et à montrer une préoccupation pour les interrogations et soucis des instructeurs a en effet été accueillie assez favorablement par ces derniers. Il s'agit néanmoins d'un événement exceptionnel qui ne change rien au profond clivage entre les niveaux hiérarchiques. Dans la perception majoritaire des instructeurs, Nuremberg est purement et simplement un donneur d'ordre, une instance de contrôle dont l'action contraint le travail quotidien des instructeurs.

Dans l'ensemble, l'analyse de la relation hiérarchique reliant l'agent instructeur à son chef, tend à confirmer certains postulats défendus par M. Crozier et E. Friedberg, ainsi que par M. Lipsky : cette relation n'est pas seulement faite d'ordres circulant en sens unique mais aussi d'échanges, de négociations, de conflits et d'arrangements réciproques. Comme nous allons le voir par la suite, les agents subalternes essayent de mettre à profit la marge de manœuvre et d'interprétation dont ils disposent dans l'exercice de leur tâche professionnelle ainsi que dans la relation à leur supérieur. La situation d'entretien, « zone d'incertitude » qu'ils contrôlent quasi totalement, constitue une importante source de pouvoir dont ils usent parfois pour faire triompher leur point de vue. Néanmoins, leurs chefs conservent un pouvoir notable notamment concernant le contrôle des pratiques décisionnelles. La manière dont les agents mobilisent leurs ressources et l'attitude qu'ils adoptent dans les jeux de pouvoir intra-institutionnels dépendent en partie de l'image qu'ils se font de leur mission professionnelle. Celle-ci sera abordée dès à présent.

6.4. MISSION PROFESSIONNELLE AU SEIN DE L'INSTITUTION

6.4.1. PERCEPTION DE LA MISSION PROFESSIONNELLE

L'agir professionnel de chaque instructeur s'inscrit dans le cadre d'une institution, et plus largement dans le cadre d'un dispositif bureaucratique régi par des lois et prérogatives politiques. Leur vécu et leurs pratiques professionnelles sont en partie déterminés par ce cadre. Inversement, la manière dont les instructeurs définissent et accomplissent leur tâche professionnelle, façonne l'institution dans son ensemble et oriente son action. Une vision parfaitement holiste de l'institution serait donc toute aussi erronée qu'une vision radicalement interactionniste. Il s'agit bel et bien d'un jeu de va-et-vient, d'une négociation permanente entre les agents qui composent l'édifice institutionnel et des acteurs extérieurs cherchant à en manier l'image et l'action. Dans ce dernier sous-chapitre, il s'agira donc de mettre en relief la manière dont les agents définissent leur propre mission professionnelle au sein de l'institution, de voir comment ils appréhendent les écarts séparant leur propre représentation de l'institution employeuse et celle circulant dans le monde extra-

institutionnel. L'inscription progressive des institutions au sein d'un dispositif d'asile européen harmonisé et la manière dont cette évolution est appréciée par les agents sera également prise en compte. Finalement, sera proposée une conclusion provisoire sur le pouvoir explicatif des divers facteurs, susceptibles de faire avancer la compréhension des différences constatées concernant les aspects pratiques et idéologiques du travail des deux institutions.

La mission initiale des deux institutions considérées ici, était l'application d'une convention internationale. Par ricochet, la mission institutionnelle renvoie à l'objectif de cette convention, à savoir accorder une protection internationale aux réfugiés – et la refuser à ceux dont le profil ne coïncide pas avec le droit d'asile. Accorder et refuser le statut de protection sont donc les deux faces de la même médaille, deux tâches correspondant à une même mission. Si les institutions se plaisent à mettre en avant la mission noble et valorisante de la protection des personnes persécutées, leur véritable tâche réside dans la réalisation du tri séparant les personnes nécessitant une telle protection, de celles qui ne peuvent y prétendre. De nombreux auteurs préoccupés par les politiques d'asile en Europe ont conclu à un glissement entre deux visions opposées de l'objectif des politiques d'asile. Initialement destinées à protéger les réfugiés contre les persécuteurs dans leurs pays d'origine, les États ont mis en place une politique visant avant tout à se protéger contre une invasion fantasmée par des « faux réfugiés » – ou bien à protéger leur dispositif d'asile contre un contournement par le dépôt massif de demandes abusives. Les institutions traitant la demande d'asile semblent avoir été instrumentalisées pour un enjeu politique progressivement important à partir du début des années 1980 : le contrôle de l'immigration et la gestion des flux migratoires. Il s'agit ici d'une préoccupation d'ordre politique qui est *a priori* parfaitement dissociée de la mission des institutions de l'asile. Or, l'agir institutionnel se trouve inévitablement contaminé par ces objectifs politiques. En s'interrogeant sur la manière dont le BAMF et l'OFPR définissent leur propre mission, on s'aperçoit que l'alignement de l'institution sur les objectifs politiques n'est pas évident et que les ingérences du monde politique peuvent être plus ou moins bien tolérées. Si un certain décalage peut ainsi être observé entre la manière dont la mission des institutions est définie par les dirigeants politiques (ou représentants ministériels), et la manière dont ces institutions elles-mêmes l'appréhendent, le même type de décalage se constate à un niveau hiérarchique inférieur. La perception qu'ont les agents instructeurs de leur propre mission professionnelle au sein de l'institution ne se recouvre souvent pas entièrement avec la mission institutionnelle telle qu'elle est définie par les dirigeants de l'institution ou bien par les représentants politiques.

Entre le discours tenu par le niveau politique, le niveau de la direction des institutions et le niveau des agents instructeurs apparaît donc un large éventail de définitions de la mission véritable du BAMF et de l'OFPR. Dans sa définition la plus neutre et objective, cette mission consiste en l'application d'un texte de loi. Par conséquent, l'instruction des dossiers de demande d'asile ne serait rien d'autre que l'exécution d'une tâche administrative. Une telle vision désenchantée et distante du travail d'instructeur se constate davantage chez les

agents allemands que chez les agents français. La réponse de cet instructeur allemand que j'interrogeais sur sa manière de définir la mission du BAMF est illustrative de cette vision :

Bah, on me donne une liste et puis je dois faire des entretiens avec les demandeurs figurant sur cette liste.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1992]

On observe chez l'intégralité des instructeurs une sorte de consentement fondamental avec la mission institutionnelle de tri des réfugiés. Un consensus minimal existe à propos du fait qu'instruire la demande d'asile veut avant tout dire opérer ce tri. La mission de tri recouvre cependant une double tâche consistant d'un côté à reconnaître les ayants droit et, de l'autre, à rejeter les non ayants droit. Malgré le fait que l'une soit le corollaire de l'autre, les deux sont inégalement accentuées dans le discours des agents. En termes décisionnels, l'activité principale des agents consiste à refuser le statut de protection aux demandeurs – les taux de rejet en témoignent. Néanmoins, personne n'affirme que sa tâche professionnelle consiste avant tout à formuler des rejets. Par contre, les propos de certains instructeurs laissent transparaître que traquer les fraudeurs et débusquer les « faux réfugiés » fait pour eux intrinsèquement partie de leur tâche et devoir professionnel. À ces propos est souvent associé l'argument selon lequel le rejet des non ayants droit serait essentiel à la conservation du droit d'asile et, par conséquent, à la protection de ceux qui y ont réellement droit. Dans cette vision des choses, une instruction soigneuse et rigoureuse contribue à empêcher une dilution du concept de réfugié et une déchéance du droit d'asile. Il s'agirait d'éviter que le dispositif d'asile ne soit utilisé à des fins d'immigration. Bien que ce ne soit pas sa mission initiale, ce dispositif fonctionne et doit fonctionner comme un instrument de gestion des flux migratoires, ainsi les défenseurs du point de vue qui vient d'être esquissé.

Il est assez unanimement admis que le rejet des demandes infondées est le revers inévitable de l'accord du statut de protection aux ayants droit. Certains instructeurs ont tendance à mettre particulièrement en avant la dimension de « protection » inhérente à leur mission professionnelle. Cette dernière est ainsi davantage définie au travers des décisions d'accord qu'au travers des décisions de rejet. Une telle vision de la mission professionnelle va souvent de pair avec l'expression d'un regret du fait que l'idée initiale de protection semble progressivement tomber dans l'oubli. À l'OFPRA, on emploie l'expression « avoir l'esprit protection » pour désigner cette attitude consistant à insister sur l'aspect de la protection dans la définition de la mission professionnelle et à essayer de « tirer dans le sens de l'accord ». En effet, cette seconde attitude semble être plus répandue à l'OFPRA qu'au BAMF. Elle se trouve typiquement chez les instructeurs français dont la candidature à l'OFPRA a entre autres été motivée par l'envie d'apporter une aide aux personnes persécutées et qui n'ont que partiellement abandonné leur vision « humanitaire » du métier d'instructeur. L'« esprit protection » signifie un engagement en faveur de la cause des réfugiés. Or, il n'est pas caractéristique pour l'ensemble des instructeurs français. Au BAMF, cette attitude est l'exception. Chez ces derniers prévaut une vision plus administrative de leur mission professionnelle, s'accompagnant parfois d'un jugement de valeur négatif à

propos des tentatives de fraude et d'abus. Ainsi, le fait d'empêcher celles-ci est perçu, par certains instructeurs allemands, comme partie intégrante de leur tâche professionnelle.

La manière dont les instructeurs français définissent leur mission professionnelle au sein de l'OFPRA apparaît en effet comme plutôt imprégnée par un « esprit protection » que par un esprit purement administratif. Ils cherchent néanmoins, comme je l'ai déjà évoqué, à se démarquer des métiers humanitaires, du travail social et de l'assistantat. Afin de tracer cette frontière, certains de mes interlocuteurs prenaient l'exemple d'une instructrice, Clémence Armand, ayant quitté l'Office par dégoût pour le travail effectué en son sein. Elle a, par la suite, publié un livre mi-documentaire, mi-journalistique sur son expérience professionnelle à l'office⁴⁶⁰. La figure de C. Armand sert de repère pour montrer ce que le métier d'instructeur est, et ce qu'il n'est pas. Les propos suivants ont été recueillis grâce à une question posée sur la personne de C. Armand et s'avèrent très illustratifs de l'attitude prévalant chez les instructeurs français.

On travaille pour l'État. Et ceux qui viennent à l'OFPRA en pensant... ils se trompent, oui. Et d'ailleurs je pense que ça dessert... pour protéger la spécificité du statut de réfugié, il faut qu'il soit reconnu justement. Il ne faut pas qu'il soit galvaudé. Le statut de réfugié n'est pas un statut qui se délivre à n'importe qui, c'est quand même un statut très particulier qui implique une reconnaissance pour des faits très particuliers, c'est très symbolique, très fort. On ne peut pas seulement le voir sous un angle idéologique en se disant que son but est de protéger un maximum de gens pour que les gens restent en France. À ce moment-là il faut militer dans une association, mais ici on travaille quand même pour l'État. Après, qu'au sein de l'État on ait une vision plus souple, qu'on applique le texte plus largement mais... Je pense qu'elle [C. Armand] s'est trompée.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; chef de section ; droit & sciences politiques ; 2004]

L'adhésion à l'objectif de la réalisation d'un tri juste entre les demandeurs apparaît comme une condition nécessaire pour pouvoir exercer le métier d'instructeur. En-deçà de ce consentement fondamental, les instructeurs énoncent des critiques plus ou moins virulentes concernant la manière et les conditions matérielles dans lesquelles le tri est effectué. Cependant, personne ne semble remettre en cause la possibilité ou la nécessité-même d'effectuer ce tri. Le témoignage d'une autre ex-instructrice française, Catherine Le Gall, est intéressant à ce propos. Ayant quitté l'OFPRA « en claquant la porte », elle a fait un scandale médiatique en 2006 par la publication dans *l'Express* d'un article intitulé « Je ne veux plus trier les réfugiés ». Dans un entretien sociologique, K. Akoka interroge Catherine Le Gall sur le sens du titre de son article. Cette dernière explique alors : « Je ne remets pas du tout en cause le fondement juridique, je ne remets pas en cause qu'il y a un tri, parce qu'en tous cas, c'est la manière dont c'est fait en France et dont a été éditée la Convention de Genève, il y a un tri à faire. Donc je ne remets absolument pas ça en cause. Moi, ce que je remets en cause et que je trouve inadmissible, c'est que le tri est mal fait. Et qu'il pourrait être bien fait. Ça

⁴⁶⁰ Armand, C. (2006), *Droit d'asile, au nom de quoi ? Témoignage d'une officière de protection au cœur de l'OFPRA*, Paris : Toute Latitude.

ne demanderait pas forcément plus de moyens financiers, en plus. Il pourrait être bien fait »⁴⁶¹.

La conviction selon laquelle il est nécessaire et qu'il est possible de faire un bon tri est, comme nous venons de le voir, partagé par les agents les plus critiques. Elle est basée sur une autre conviction, à savoir celle que le « vrai réfugié » existe et qu'il est possible de le déceler, de le distinguer des « faux réfugiés ». La figure du « vrai réfugié » et la croyance en son existence feront ultérieurement l'objet de développements plus amples. Elle nous permet ici de souligner à nouveau le consensus autour duquel se rassemblent les divers acteurs et qui garantit une cohésion indispensable au fonctionnement et à la pérennité des institutions. Au-delà de ce consensus, les conceptions de l'asile varient. Des décalages trop importants entre la définition « officielle » de la mission institutionnelle et les définitions individuelles des agents peuvent générer de conflits et de dysfonctionnements organisationnels. À ce propos, les situations observées en Allemagne et en France divergent. À l'OFPRA, une majorité des instructeurs apparaît comme très attachée à la mission protectrice de l'institution. Nombreux sont ceux qui craignent une dérive progressive vers une approche trop gestionnaire de l'asile, qui risquerait de marginaliser les principes fondamentaux d'accueil et de protection des réfugiés figurant notamment dans la Convention de Genève. Cette approche désapprouvée émanerait plutôt du monde politique et du ministère de tutelle que des responsables institutionnels. C'est ainsi que l'indépendance de l'OFPRA par rapport au ministère est perçue comme une garantie essentielle de la vocation protectrice du droit d'asile. À travers les propos des agents – notamment du bas de la hiérarchie, mais pas seulement – l'Office apparaît comme un bastion de défense du droit d'asile qui est menacé de deux côtés : par les demandeurs utilisant la procédure d'asile sans pouvoir légitimement prétendre au statut d'une part, et par les politiques d'asile et d'immigration toujours plus restrictives d'autre part. Étant donné que le ministère ne peut pas, en raison de l'autonomie de l'OFPRA, directement influencer le nombre d'accords et les délais de traitement, il essaye d'exercer un contrôle à travers des mesures politiques contraignant le travail de l'institution⁴⁶². À titre d'exemple, les agents citent avant tout l'introduction de la liste des pays d'origine « sûrs » et la procédure prioritaire⁴⁶³. Les restrictions budgétaires feraient également partie des attaques que le ministère lance contre le bastion de l'OFPRA, qui peinerait de plus en plus à assurer une instruction juste et sérieuse de la demande d'asile. Le fossé séparant deux définitions divergentes de la mission institutionnelle se creuse donc entre l'Office et le ministère plutôt qu'au sein même de l'institution.

Le BAMF n'est pas, ni dans les textes, ni dans les faits, indépendant du ministère. Il est au contraire tenu d'appliquer à la lettre toute consigne émanant de ce dernier. Ayant pour fonction de faire l'intermédiaire entre le ministère et les bureaux excentrés, la direction à

⁴⁶¹ Données aimablement fournies par K. Akoka.

⁴⁶² À ce sujet, voir aussi : Akoka, K. (2005), *Les demandeurs d'asile et les officiers de protection de l'OFPRA dans la procédure* (mémoire de master sous la direction de M.-A. Hily et E. Ma Mung), Université de Poitiers.

⁴⁶³ Les dossiers des demandeurs issus des pays figurant sur la liste des pays d'origine dits « sûrs » sont systématiquement instruits en procédure prioritaire [voir : chapitre 4.1.1 et 4.3.1].

Nuremberg est alignée sur les positions ministérielles. En Allemagne, un certain écart idéologique semble plutôt se creuser au sein même du BAMF. Inversement à ce qui a été observé en France, l'« esprit protection » s'avère être plus présent dans la hiérarchie supérieure que parmi les instructeurs dans les bureaux excentrés. Tandis que ces derniers ont tendance à décrire leur tâche professionnelle de manière assez neutre comme consistant à instruire la demande d'asile, et donc à accorder la protection aux ayants droit et à la refuser aux autres, mes interlocuteurs à Nuremberg mettaient bien plus en avant la mission protectrice du BAMF. Ils paraissent en général plus soucieux de soigner l'image extérieure de l'institution, de la faire apparaître comme un organisme sérieux et professionnel, poursuivant une mission sociale et intégrative (en prenant également en compte le second domaine de compétences). Cette posture adoptée par la direction est parfois décrite comme démagogique, bien-pensante et naïve par les instructeurs qui soulignent que les dirigeants ne sont pas, comme eux-mêmes, directement confrontés aux tentatives de fraude et de mensonge de certains demandeurs.

En guise de conclusion, retenons donc deux constats. À l'OFPRA, la mise en avant de la mission protectrice de l'institution s'observe typiquement au niveau inférieur de la hiérarchie, tandis que c'est l'inverse au BAMF. Ici, les instructeurs semblent plus concevoir la lutte contre les détournements de procédure comme faisant partie de leur mission professionnelle. À l'OFPRA, cet aspect transparaît plus dans le discours de la hiérarchie supérieure. En outre, le BAMF semble plus que son homologue français traversé par un clivage interne. Pour le cas français, se constate plutôt une certaine rupture idéologique entre l'Office et son ministère de tutelle.

6.4.2. IMAGE INTERIEURE ET EXTERIEURE DE L'INSTITUTION

La définition de la mission institutionnelle fait, comme il vient d'être montré, l'objet de désaccords et de débats internes à l'OFPRA et au BAMF. L'image que se font les agents de l'institution pour laquelle ils travaillent peut être plus ou moins positive, leur position face aux pratiques de celle-ci plus ou moins critique. Au-delà des désaccords et clivages internes, l'OFPRA et le BAMF sont depuis bien longtemps frappés d'une image extérieure assez déplorable. L'OFPRA a surtout été attaqué par le milieu associatif et militant pour ses taux de rejet extrêmement élevés. Bien qu'en Allemagne, la critique émane aussi principalement des milieux de gauche, le BAMF a parfois été dénoncé par des partis et organisations xénophobes pour des pratiques décisionnelles soi-disant trop laxistes. Les agents institutionnels déplorent une couverture médiatique unilatéralement négative qui contribuerait à déformer l'image extérieure des institutions. Comme il a déjà été mentionné, la négativité de cette image est source d'une certaine insatisfaction voire frustration des agents. Ceux-ci sont pour beaucoup persuadés que leur profession est frappée d'un certain discrédit et largement méconnue par l'opinion publique.

C'est vraiment dommage que l'OFPRA ait cette image négative à l'extérieur. Pour nous c'est important que notre institution ait une bonne image. Mais il n'y a pas de

réponse de l'Office à ce niveau-là. C'est vraiment dommage parce que je pense quand même que c'est un beau métier.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2003]

Contrairement à ce que dit cette instructrice, il y a récemment eu une multiplication des efforts pour améliorer l'image institutionnelle extérieure. Il s'agissait avant tout de favoriser une plus grande transparence. Les deux institutions ont commencé à poursuivre une politique d'ouverture et de communication extérieure active. Ces efforts semblent désormais porter leurs fruits. Au BAMF, la création du nouveau domaine de compétences en 2005 a contribué à améliorer l'image extérieure. Si l'OFPRA était durant très longtemps en conflit avec notamment les associations et ONG de défense des étrangers, mes interlocuteurs évoquent des timides rapprochements avec certaines d'entre elles, même si le lobbying d'autres ONG ferait toujours obstacle à l'instauration d'un dialogue sain et productif :

Il y a plusieurs sortes d'interlocuteurs. D'abord il y a les interlocuteurs associatifs et parmi eux vous avez deux catégories : il y a ceux qui sont complètement contre, qui sont des politiques, des doctrinaires, ils vendent leur truc et voilà. Si on leur explique des trucs, ils n'ont pas intérêt à nous croire parce que ça fout leur baraque par terre. Donc eux ne sont pas forcément intéressés dans notre ouverture parce que c'est deux trucs qui butent, ce sont des intérêts divergents. Il y en a d'autres avec lesquels on peut travailler et échanger comme par exemple la Cimade, Forum Réfugié. Avec eux, on a un véritable dialogue.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; encadrement supérieur ; ethnologie, sciences-politiques & langues ; 1984]

Le fait d'ouvrir les portes institutionnelles aux associations, journalistes et chercheurs s'inscrit dans cette nouvelle politique de transparence. Les efforts des services de communication institutionnels pour rectifier, ajuster et améliorer l'image extérieure de l'institution semblent généralement être accueillis favorablement par les instructeurs. Au BAMF, certains instructeurs pensent cependant que la direction serait trop sensible aux pressions des médias.

On dit toujours : le méchant Office qui veut expulser les pauvres gens. Les médias dessinent une image complètement erronée, ce pourquoi l'opinion publique rouspète toujours contre l'office. L'autre jour j'avais par exemple un dossier en réexamen, on n'est même pas obligé de convoquer ces dossiers ! Mais alors est venue la consigne d'au dessus : il faut le convoquer. Je me suis demandé pourquoi. Et puis j'ai appris qu'il y avait un article dans la Frankfurter Allgemeine [journal allemand], où une journaliste avait interviewé ce demandeur qui est en Allemagne depuis longtemps et l'interview y était reproduite. Il était écrit à quel point il avait été maltraité, au pays d'origine, ici et ainsi de suite. Quand j'ai ensuite fait l'entretien avec cette personne, il s'est avéré qu'il n'avait pas dit tout ça. En fait, la journaliste n'avait pas d'interprète et a rajouté pas mal de choses. [...] C'est ainsi que se construit une image complètement fausse dans les médias.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1992]

La réponse aux critiques du monde extérieur prend ainsi parfois la forme d'une contre-attaque. Les médias sont critiqués par certains agents pour volontairement désinformer les citoyens et les associations pour entretenir une mauvaise image des institutions ainsi que pour semer des rumeurs sur leur travail. Les associations sont ainsi parfois vues comme des lobbys qui vivent de la dénonciation persistante des institutions de l'asile.

Pro Asyl⁴⁶⁴ fait beaucoup de choses à travers les médias et la presse, finalement aussi pour servir leurs supporters et pour montrer à quel point ils sont actifs. Quand Pro Asyl admet que ce n'est en réalité pas la faute de l'Office mais que quelque chose n'a pas fonctionné pour d'autres raisons, cela n'est bien sûr pas très efficace du point de vue de leur impact médiatique et ne rapporte pas de dons. Il est quand même parfois possible de dialoguer sereinement avec eux. Et ces formes de coopération sont généralement plus productives que la seule dénonciation.

[Mai 2010, BAMF : homme ; encadrement supérieur ; droit ; 1988]

En parlant de l'image extérieure de l'OFPPA, les agents français évoquent très souvent la « rumeur des quotas » qu'ils décrivent comme la plus tenace et la plus entretenue par le monde associatif, tout en la rejetant avec véhémence. La faiblesse générale des taux d'accord et l'observation selon laquelle ce taux aurait tendance à baisser quand le nombre de demandes augmente a fait naître le soupçon que la pratique décisionnelle de l'OFPPA serait soumise à des quotas d'admission (tels qu'ils existent dans certains pays anglo-saxons) édicté par le ministère pour limiter le nombre d'accords annuels. L'hypothèse de l'existence inavouée de tels quotas remet ainsi en doute l'indépendance de l'Office par rapport au ministère de tutelle. Tous mes interlocuteurs nient cette hypothèse avec un zèle qui pourrait presque paraître suspect. Ils dénoncent le « mythe » ou la « légende » des quotas, qui serait un « fantasme », une véritable « obsession ». La « rumeur des quotas » est donc citée comme un exemple de la ténacité remarquable d'une image extérieure fautive et distordue de l'Office. Combattre cette rumeur semble particulièrement important pour les instructeurs dans la mesure où elle remet en doute leur autonomie de jugement et les fait apparaître comme des exécutants d'une politique antimigratoire émanant du gouvernement français. Citons finalement cet agent du service de communication, qui se montre assez optimiste concernant les possibilités de rectifier l'image extérieure de l'Office :

Mais on pense que, petit à petit, à travers ce genre d'étude [en parlant des enquêtes de divers chercheurs réalisées au sein de l'OFPPA], l'image de l'OFPPA à l'extérieur sera ajustée. C'est ça, notre but. On n'est pas une société commerciale, mais on veut simplement combattre certaines contrevérités qui sont injustes. Et qui sont perçues de façon injuste ici. C'est pour la défense des officiers de protections. Parce qu'il faut qu'ils valorisent leur métier, ils ont conscience de bien le faire et il y a des choses à l'extérieur qui se disent et je ne peux pas permettre qu'elles se disent. Il faut que je les défende. Parce qu'ils font un métier, ils sont attachés à ce métier et ils le font le mieux possible. Ils ne sont pas parfaits. Je ne veux pas vendre ça. Je ne veux pas vendre un

⁴⁶⁴ L'une des plus importantes ONG défendant les droits des réfugiés en Allemagne.

OFPRA parfait. Toutes les organisations sont perfectibles, j'en suis convaincu. Et c'est de ça que je veux convaincre nos interlocuteurs.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; encadrement supérieur ; ethnologie, sciences-politiques & langues ; 1984]

6.4.3. AVIS SUR L'HARMONISATION EUROPEENNE

Il n'y a pas de sujet sur lequel règne une aussi grande unanimité parmi les divers acteurs du dispositif d'asile que celui de l'harmonisation européenne. Associations de défense des réfugiés, avocats, magistrats, agents institutionnels – tout le monde s'accorde pour dire que l'harmonisation des politiques et du droit d'asile au sein de l'UE, la création de standards communs et de procédures similaires est souhaitable, nécessaire, voire même indispensable. Il est bien entendu que les avis commencent à diverger à propos de la réalisation concrète de cette « harmonisation », terme qui apparaît en effet souvent comme un mot-valise recouvrant un large éventail de définitions et de conceptions. C'est ainsi que L. Schuster constate que « l'harmonisation demeure un idéal auquel tous ces pays adhèrent, bien qu'il y ait des compréhensions différentes de ce que ce terme veut dire »⁴⁶⁵. Selon l'avis largement partagé, l'harmonisation doit aboutir à une situation où un demandeur trouve des conditions semblables, qui respectent certains standards juridiques minimaux, dans n'importe quel pays européen. Si certains acteurs espèrent avant tout que l'harmonisation permette une amélioration de l'accueil des réfugiés dans les pays européens, d'autres la voient plutôt comme un moyen d'éviter les mouvements migratoires secondaires au sein de l'UE et pour atteindre une distribution plus égalitaire des demandeurs d'asile parmi les États membres. Les nombreuses divergences d'opinion quant à la forme concrète que doit prendre un dispositif d'asile européen font obstacle à l'avancement du processus d'harmonisation. Ainsi, le constat de la grande difficulté, voire l'impossibilité d'harmoniser entièrement les politiques d'asile au sein de l'UE est tout aussi consensuel que celui de la nécessité de tendre vers l'instauration de règles communes en matière d'asile. Ainsi que cela a été exposé dans un chapitre précédent, la transposition par les États membres de diverses directives européennes dans le domaine des politiques d'immigration et d'asile ainsi que le lancement de multiples projets coopératifs ont récemment fait avancer le processus d'harmonisation qui se trouve aujourd'hui à un stade intermédiaire. Le matériau empirique recueilli auprès du BAMF et de l'OFPRA, permet de faire un bilan provisoire sur des changements que ledit processus a entraîné pour le travail des institutions de l'asile et la manière dont il est perçu par les praticiens du droit d'asile. En effet, le travail quotidien des instructeurs est directement concerné par certaines des nouvelles mesures, d'autant que ce sont eux qui doivent mettre en application les nouvelles dispositions juridiques, et plus précisément la directive qualification. Il s'agira donc ici de regarder depuis le niveau sa mise en œuvre les conséquences concrètes du processus d'harmonisation sur le travail

⁴⁶⁵ Schuster, L. (2003), *The Use and Abuse of Political Asylum in Britain and Germany*, London : Frank Cass, p. 121, traduction par l'auteure.

d'instruction de la demande d'asile, tout en mettant en parallèle la situation dans deux pays européens.

Il faut tout d'abord noter que les instructeurs allemands ont tous, en raison de leur grande ancienneté, été en poste au moment de l'introduction des nouvelles dispositions. Parmi l'échantillon français se trouvent certains instructeurs qui ont pris leurs fonctions postérieurement à ce moment. Une certaine adaptation a été requise par les changements législatifs, adaptation qui était d'autant plus laborieuse pour les plus anciens dans la mesure où elle signifiait un nécessaire abandon de certaines pratiques et raisonnements bien rodés. Cette difficulté se trouve encore amplifiée par le caractère souvent assez rudimentaire de la formation aux nouveaux instruments juridiques que les institutions proposaient aux agents. À l'OFPRA, les instructeurs ont principalement été mis au courant des changements législatifs par une note de la DAJ et des réunions d'information peu systématiques. La direction du BAMF a décidée de former les instructeurs par des documents écrits ainsi que par une « formation multiplicatrice » (« *Multiplikatorenschulung* »). Il s'agit ici d'un système de transmission de l'information de la centrale vers les bureaux excentrés par le biais de différents médiateurs : les juristes à Nuremberg forment les directeurs de groupe qui forment les directeurs de bureaux excentrés qui forment les instructeurs de leur structure. D'après un directeur de groupe, ce système aurait plus ou moins bien fonctionné selon les bureaux excentrés. Un séminaire général auquel étaient invités tous les instructeurs a été organisé en 2009 (« *Entscheidertagung* »). Durant ce séminaire ont été proposées des conférences faisant le point sur des aspects importants de la nouvelle législation européenne. Malgré ces tentatives de formation – ou peut être à cause de leur caractère approximatif et peu systématique – les instructeurs ont tendance à se décrire comme relativement mal informés sur les nouveaux instruments juridiques, comme tâtonnant dans leur utilisation. Nombreux sont également ceux qui estiment que le peu de formation reçue était suffisante puisque les cas où la loi européenne s'appliquerait seraient peu nombreux et son incidence sur leur travail relativement faible. Notons que ce point de vue est principalement défendu par les instructeurs traitant des pays d'origine où prédominent des problématiques pour lesquelles les nouvelles dispositions ne sont en effet que peu pertinentes. De manière générale, les instructeurs estiment que la transposition de la directive qualification a eu un assez faible impact sur leur travail.

Nous, à l'heure actuelle, on est très, très peu liés par ça. Ça n'a aucune emprise sur notre travail. Mais réellement aucune. Donc moi, je pense que c'est une nécessité [l'harmonisation], on n'a pas le choix. Je suis très attaché à l'État de droit et à l'idée d'une Union Européenne qui irait au-delà de principes simplement économiques. J'aime l'idée d'une réglementation qui puisse être imposée aux autres, ça me semblerait logique d'avoir les mêmes règles.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; instructeur ; droit ; 2006]

La directive qualification ? Elle n'a quasiment pas d'impact sur notre pratique professionnelle parce que, voyez, ça porte quand même beaucoup les marques de la procédure d'asile allemande. Avec cette directive qualification, on a simplement modifié quelques détails, le seul changement véritable que l'on constate est celui de la

persécution non étatique pour la qualité de réfugié. À part cela, la directive reste même en deçà des standards allemands. On a donc seulement dû ajuster un peu concernant un ou deux points.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1993]

L'élargissement du champ d'application du droit d'asile aux cas de persécution par des auteurs non étatiques est généralement cité comme la plus importante nouveauté. Il s'est traduit en France par la création de la protection subsidiaire et en Allemagne par l'ajout de paragraphes décrivant des conditions faisant obstacle à l'expulsion (« *Abschiebehindernisse* »). Dans la mesure où la nouvelle législation a été intégrée dans les lignes directrices PO sur lesquelles les instructeurs allemands doivent s'appuyer dans leurs prises de décision, ils affirment souvent ne pas avoir besoin de très bien connaître cette législation. Pour l'appliquer, ils reprennent simplement le texte de la ligne directrice. À l'OFPRA, une certaine inertie des habitudes a fait que l'application de la PS s'accomplit très progressivement. Certains instructeurs (plutôt anciens) préfèrent, dans des cas limites, recourir à l'attribution du traditionnel statut de réfugié, non seulement parce qu'ils connaissent mieux son contenu juridique mais aussi parce qu'il garantit des droits plus importants que la PS à son bénéficiaire. Au-delà de ces observations, le présent matériau empirique ne permet pas de savoir à quel point les instructeurs de l'OFPRA et du BAMF connaissent et appliquent la directive qualification. Des observateurs extérieurs intervenant dans les instances de recours semblent estimer que les administrations ne se sont pas véritablement appropriées les nouveaux instruments juridiques et ne les ont pas saisis dans toute leur envergure. Un avocat allemand m'expliquait que les instructeurs du BAMF appliquent tant bien que mal la directive qualification...

Parce qu'ils ne la connaissent pas ! Ils n'ont eu qu'une seule formation. Ce n'est pas de la mauvaise volonté de leur part mais de la part de la direction de l'Office ! Cela montre les priorités de cet office.

[Mai 2010, Francfort : homme ; avocat ; droit]

Au-delà de l'obligation d'appliquer la directive qualification, le processus d'harmonisation a donné lieu à de nouvelles exigences en termes procéduraux et organisationnels, par lesquelles les divers services d'appui sont également concernés. Ainsi, les services statistiques doivent régulièrement fournir des chiffres à l'agence statistique européenne Eurostat et les services documentaires doivent se conformer à de nouveaux standards de confidentialité, de traçabilité et de référencement des données qu'ils produisent. Le travail des instructeurs est notamment touché par la directive procédures qui prévoit un certain nombre de garanties procédurales. Certaines dispositions en vigueur en Allemagne (par exemple la prise en compte explicite des problématiques particulières comme les persécutions spécifiques au genre ou les réfugiés traumatisés) sont le résultat d'une transposition soigneuse de cette directive. Il apparaît que, sur ces aspects, la France n'est pas allée aussi loin que l'Allemagne. Bien que les textes européens autorisent explicitement les demandeurs à être assistés par un avocat dès l'entretien institutionnel, l'OFPRA persiste à refuser aux avocats l'accès aux box d'entretien – chose qui est depuis fort longtemps pratique courante en Allemagne. À l'OFPRA, on est néanmoins conscient des manquements

en la matière et on craint que l'ouverture de l'entretien aux avocats soit bientôt imposée par les instances européennes. Certains agents admettent que l'OFPPRA est effectivement quelque peu « à la traîne » concernant la mise en pratique des standards requis par les directives européennes.

Je sais qu'à l'OFPPRA, on a l'impression d'être un peu déconnecté du processus d'harmonisation. Notre travail a été touché par des règles d'exigences qui sont européennes mais pour l'instant ça reste assez théorique. J'ai l'impression qu'il y a autant de procédures que de systèmes. Je me demande comment on va harmoniser tout ça. [...] À l'OFPPRA, on s'est vraiment basé dessus [sur la loi européenne] pour améliorer nos pratiques. C'est vrai que la France se tient un peu à l'écart de la discussion sur toutes ces directives mais je pense qu'il faut aller encore beaucoup plus loin. Des règles européennes nous permettront de casser les réticences en interne, d'aller vers une meilleure qualité.

[Juin 2010, OFPPRA : homme ; chef de section ; droit & sciences politiques ; 2004]

À l'OFPPRA, l'imposition de standards communs est parfois vue d'un œil sceptique. Certains agents craignent une perte partielle de leur autonomie par un « formatage » des instructeurs ou une réglementation et judiciarisation excessive de la procédure. Visiblement, les instructeurs allemands subissent de fait ce que leurs collègues français redoutent. Ces premiers soulignent souvent que leur travail quotidien est aujourd'hui, en raison des nombreuses exigences procédurales des directives, bien plus compliqué qu'auparavant. En dehors de la qualification juridique des récits des demandeurs, c'est le cadre administratif de l'instruction qui apparaît comme de plus en plus complexe.

C'est devenu beaucoup plus compliqué ! Très compliqué. Et quand je dois raconter ça à des tiers, ce que je fais ici et comment je dois justifier mes décisions, aucune personne normalement constituée ne capte ça ! Et quand j' imagine être novice dans le métier et que je suis confronté à cette situation juridique, c'est quand même très compliqué.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1993]

Le travail des instructeurs s'est nettement élargi. Spécialement suite aux directives européennes. [Q : Est-ce que travail des instructeurs a été facilité par la loi européenne ?] Non. Les cas sont non seulement plus complexes d'un point de vue juridique, mais aussi du point de vue des faits réels. Parce qu'il y a aujourd'hui bien plus de possibilités d'admission. Et aussi beaucoup plus de points d'achoppement pour la décision positive, en raison de la directive qualification, des paragraphes allemands et européens faisant obstacle à l'expulsion, c'est devenu bien plus complexe.

[Mai 2010, BAMF : homme ; encadrement supérieur ; sciences administratives ; 1989]

Bien que les agents indiquent fréquemment que les incidences en termes juridiques ont été plutôt marginales, ils évoquent aussi une complexification du travail de qualification juridique des faits, nécessaire à l'instruction des dossiers. Ce paradoxe apparent se résout en prenant en compte l'influence des nouvelles dispositions légales sur la nature de la demande

d'asile. Depuis que le champ de protection a été étendu aux persécutions non étatiques et aux problématiques telles que la guerre civile, les récits des demandeurs relatent de plus en plus souvent des situations correspondantes. Les instructeurs se trouvent donc confrontés à un éventail plus large de problématiques dont beaucoup requièrent l'application des nouveaux textes européens. De plus, les problématiques émergentes sont souvent plus difficiles à appréhender par l'instructeur, dans la mesure où elles relèvent du domaine des persécutions privées, de querelles intra/interfamiliales ou interclaniques. Au regard de la complexité des problématiques rencontrées, la loi européenne apparaît souvent aux instructeurs comme insuffisamment précise et comme laissant une marge interprétative trop importante. Ceci ne présente pas seulement une difficulté pour le travail d'instruction mais fait également obstacle à l'harmonisation des pratiques décisionnelles entre les divers pays européens.

Au-delà de la complexification du travail d'instruction, l'ajout de critères juridiques pour la qualification des faits a pour conséquence une multiplication des possibilités d'attribuer une protection. Contrairement à ce que beaucoup d'avocats et d'associations de défense des réfugiés craignaient, la loi européenne n'a pas mené à une restriction mais plutôt à une extension du champ de protection. Selon l'avis largement partagé, la directive qualification permet de protéger plus de personnes, bien que sous des statuts souvent moins favorables et plus précaires que le statut de réfugié classique.

Nous, dans ma division, on n'était pas très chaud [pour la directive qualification] parce qu'on se disait que ça allait encore être un moyen de faire encore plus de rejets. Et finalement on se rend compte que beaucoup de personnes qui auraient été rejetées peuvent bénéficier d'une protection et du coup on est content. Par contre, c'est extrêmement mal appliqué, aucune doctrine, beaucoup de cas par cas, du coup n'importe quoi.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2001]

Les directives et les efforts pour l'harmonisation permettent en somme de protéger plus de personnes donc c'est une évolution qui est accueillie favorablement par les OP [officiers de protection instructeurs]. Il fallait un peu adapter notre travail aux nouveautés. On était souvent frustrés de ne pas pouvoir protéger telle ou telle personne et ça a un peu changé avec la PS.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2003]

Il faut ainsi relativiser la supposition selon laquelle les politiques d'asile de l'UE poursuivraient une ligne exclusivement restrictive⁴⁶⁶. De fait, la directive qualification a créé de nouvelles possibilités d'admission au statut de protection, de même que les autres directives en matière d'asile ont introduit certaines garanties importantes améliorant la situation des demandeurs d'asile et réfugiés en Europe.

⁴⁶⁶ Holzer et Schneider finissent également par invalider cette supposition : Holzer, T. & Schneider, G. (2002), *Asylpolitik auf Abwegen*, Opladen : Leske + Budrich, p. 14.

6.4.4. CLIVAGE FRANCE-ALLEMAGNE ?

Tout au long de ce chapitre ont été mis en évidence certaines similitudes mais aussi des différences importantes et intéressantes entre les deux échantillons nationaux de cette enquête. Au-delà de leur simple constat, ces différences demandent à être comprises et expliquées. Quelques pistes de réflexion ont déjà été proposées. Le maniement ne serait-ce que rhétorique des facteurs explicatifs s'avère souvent malaisé. Faut-il opposer les « instructeurs allemands » aux « instructeurs français » ou plutôt parler de différences entre les instructeurs du BAMF et ceux de l'OFPPA ? Je me suis jusqu'à présent contentée d'employer, sans plus d'explication, tantôt l'une, tantôt l'autre formule. Pourtant, le renvoi systématique vers l'institution serait plus adapté dans la mesure où c'est bien l'appartenance institutionnelle et non l'appartenance nationale qui a été déterminante dans l'établissement de l'échantillon d'enquête. Ne faudrait-il cependant pas mettre le qualificatif « instructeur » au féminin dans le cas de l'OFPPA, sachant que les femmes sont largement surreprésentées dans cette population ? Bien que ce procédé aurait été pertinent à plusieurs égards, j'ai préféré, pour des raisons de lisibilité et de cohérence interne, employer indifféremment la forme masculine (qui comprend bien entendu les deux sexes, tel qu'il a été annoncé au départ). Il s'agira donc dans ce dernier chapitre de revenir sur les divers critères et facteurs susceptibles d'avoir un impact sur la façon dont les instructeurs exercent leur métier ainsi que sur les caractéristiques et orientations générales des deux institutions. Le rappel des idées directrices de l'approche par l'« effet sociétal » précédemment exposés [voir : chapitre 3.5.2] peut ici être utile : l'agir professionnel des agents, leurs caractéristiques propres et leur place au sein du construit organisationnel doivent bien évidemment être compris au sein de configurations sociétales plus vastes et relié à des niveaux d'analyse plus « macro », pour reprendre les termes employés par M. Maurice⁴⁶⁷. Les traditions administratives de chacun des deux pays, le système de recrutement, la rémunération, les perspectives de carrière et la situation sur le marché de l'emploi national constituent sans doute des variables déterminantes de la composition du personnel et des principes déontologiques suivis. Le matériau empirique recueilli ne permet cependant pas de proposer une interprétation dépassant véritablement le cadre de l'institution. L'analyse suivante doit néanmoins être lue en gardant en tête l'idée générale de l'effet sociétal. Dans la mesure où il faut éviter l'écueil d'une analyse essentialisante, appuyée sur des stéréotypes nationaux ou de genre, ce paragraphe s'annonce comme un difficile exercice d'équilibre, comme un slalom entre les abîmes interprétatifs de la sociologie contemporaine⁴⁶⁸.

Les caractéristiques dont le potentiel explicatif sera interrogé ici sont : l'appartenance institutionnelle, l'appartenance nationale, l'âge, l'ancienneté, le sexe et la formation des instructeurs. Elles sont bien entendu inextricables les unes par rapport aux autres. Ainsi, la

⁴⁶⁷ Maurice, M. (1991), « Methodologische Aspekte internationaler Vergleiche : Zum Ansatz des gesellschaftlichen Effekts », In : *International vergleichende Organisationsforschung. Fragestellungen, Methoden und Ergebnisse*, Heidenreich, M. & Schmidt, G. (Eds.), Opladen : Westdeutscher Verlag, pp. 82-90.

⁴⁶⁸ Comme le remarquait très justement l'un de mes correcteurs, la sociologie s'apparente parfois plutôt à un sport de glisse qu'à un sport de combat, selon la fameuse expression de P. Bourdieu.

surreprésentation des femmes parmi les instructeurs à l'OFPRA est liée au recrutement de l'Office dans des filières universitaires plutôt féminines. La grande ancienneté et l'âge avancé des instructeurs allemands vont de pair, tout comme la relative jeunesse des instructeurs français conditionne leur faible ancienneté. L'appartenance nationale se recoupe intégralement avec l'appartenance institutionnelle qui, quant à elle, apparaît comme causalement liée à l'ancienneté (évolution de la demande d'asile, gestion des ressources humaines, *turn-over*) ainsi qu'à la formation des instructeurs (politique de recrutement). L'échantillon de la présente enquête a la particularité de se composer de deux groupes initialement établis dans l'objectif d'une comparaison institutionnelle, et donc d'une comparaison entre deux dispositifs d'asile nationaux. En considérant les deux sous-ensembles établis sur le critère de l'appartenance institutionnelle, il se trouve qu'ils sont relativement homogènes par rapport à bien d'autres critères. Ainsi, l'échantillon des instructeurs du BAMF est avant tout masculin, l'âge et l'ancienneté y sont élevés et on y trouve exclusivement des juristes et des diplômés de filières administratives. L'échantillon des instructeurs de l'OFPRA présente, quant à lui, une majorité de femmes plutôt jeunes et peu anciennes dans le métier, qui sont issues de filières diverses ayant souvent traité des problématiques internationales, humanitaires, sociales et bien sûr juridiques. Cette relative homogénéité des deux échantillons est en partie due au conditionnement mutuel des différents critères. Dans la mesure où elle s'est imposée d'elle-même et ne relève pas de l'intention du chercheur ayant établi les échantillons, elle induit une difficulté méthodologique : il apparaît dès lors comme malaisé de rattacher les différences constatées à l'une ou l'autre des caractéristiques des instructeurs dans la mesure où le même ensemble de caractéristiques se retrouve chez la majorité d'entre eux. Avoir tendance à prendre la défense des demandeurs d'asile peut ainsi être induit par le fait d'être une femme, d'être jeune, d'être peu expérimenté dans le métier d'instructeur, de travailler pour l'OFPRA ou... d'être français ?

Il est en effet probable que ce soit justement la conjonction entre toutes ces caractéristiques qui favorise une certaine attitude. Néanmoins, le critère national apparaît comme le moins explicatif, ou alors comme indirectement explicatif. En effet, c'est avant tout l'appartenance institutionnelle et non pas l'appartenance nationale qui doit être mise en avant pour l'interprétation. Être français n'est qu'une simple condition pour travailler à l'OFPRA. C'est cette appartenance institutionnelle qui est à mettre en lien avec les autres caractéristiques et particularités constatées à propos de l'échantillon « français ». Pour une question d'équité entre les deux institutions, prenons maintenant l'exemple du BAMF. Si ce n'est pas le fait d'être allemand mais le fait de travailler dans une institution allemande qu'il faut retenir, l'enracinement de l'institution dans l'appareil bureaucratique national ne doit pas pour autant être négligé. Il est bien entendu que le BAMF porte la marque d'une certaine culture allemande, qu'elle concerne ou non la tradition nationale de l'asile en particulier. La même chose vaut évidemment pour l'OFPRA qui est lui aussi imprégné du contexte national dans lequel il s'inscrit. Le critère national revient donc par la petite porte de l'institution : le cadre national façonne les institutions qui ont à leur tour un impact sur le travail des agents qu'elles emploient, sans parler du fait que ce sont elles qui, en amont, opèrent la sélection.

Au risque de caricaturer, essayons désormais de résumer les traits principaux de chaque sous-ensemble d'instructeurs, en conservant la subdivision selon le critère de l'appartenance institutionnelle.

- Les instructeurs de l'OFPRA apparaissent généralement comme fortement impliqués dans leur travail. Ils semblent concevoir ce dernier non pas comme un simple travail administratif mais comme une responsabilité recouvrant l'application juste d'un texte juridique mais aussi la pérennisation d'une tradition d'accueil et de protection des réfugiés. Ils se montrent sensibles aux problèmes et besoins des demandeurs d'asile, sont plutôt affectés par leurs récits, doutent souvent à propos de leurs propositions de décision et souffrent parfois de forts cas de consciences. Leur désapprobation envers certains comportements frauduleux ou mensongers ne s'exprime quasiment jamais en des termes durs, accusateurs ou agressifs mais est plutôt accompagnée d'une certaine compassion bienveillante. La suspicion envers les demandeurs est bien caractéristique de leur approche. Néanmoins, les instructeurs de l'OFPRA voudraient, dans leur grande majorité, faire plus d'accords et évaluent souvent comme trop restrictifs les pratiques décisionnelles de l'office.
- Les instructeurs du BAMF sont attachés à leur travail en même temps qu'ils en sont lassés et fatigués. Leur activité professionnelle quotidienne est rôdée et routinisée ; ils l'exercent avec assurance et sérieux. Tout en étant conscients des particularités de leur métier, ils semblent le concevoir avant tout comme une activité administrative, ce qui favorise une certaine dédramatisation de l'enjeu important de leurs décisions. Face à la tâche décisionnelle, ils déploient une relative sérénité et une distance leur permettant entre autres de protéger leur intégrité morale et psychique. Leur discours à l'égard des demandeurs qui tentent de détourner la procédure par le mensonge ou la fraude peut être assez sévère et laisse parfois transparaître une certaine vexation personnelle. Bien qu'ils témoignent aussi d'une compréhension face à ces comportements, les instructeurs du BAMF apparaissent dans l'ensemble comme très désabusés et méfiants envers les demandeurs.

Cette rapide caractérisation n'est, répétons-le, pas intégralement représentative de chaque échantillon mais se propose simplement d'en résumer certains traits saillants. Une autre mise en garde concernant la validité de cette généralisation s'impose. En effet, les résultats obtenus à travers la recherche empirique recouvrent un biais important induit par l'organisation et le déroulement concret de l'enquête de terrain dans chacune des institutions. Premièrement, l'échantillon OFPRA est passé par le filtre du service de la communication. Il est en effet probable que celui-ci a préféré ne solliciter que les agents susceptibles de véhiculer une image convenable de l'institution, tout en laissant de côté les agents les moins « présentables ». Deuxièmement, la disposition spatiale régnant dans chaque institution a pu avoir un impact sur la manière de s'exprimer des agents. L'interrogation des instructeurs sur le terrain allemand se faisait dans les bureaux excentrés et donc à distance de la direction de l'Office. J'étais autorisée à circuler librement dans les immeubles et d'aller directement voir les instructeurs dans leurs bureaux. Les entretiens se faisaient donc dans l'intimité de leur environnement de travail habituel. À l'OFPRA, les

entretiens avaient lieu dans une salle de réunion à laquelle mes interlocuteurs devaient se rendre. Cette salle se trouvait au huitième étage où siège la direction de l'Office. La chargée de communication mettait un point d'honneur à me présenter personnellement chaque interlocuteur avant l'entretien. Bien que la salle allouée garantissait une parfaite confidentialité, il est probable que le cadre général dans lequel se déroulaient les rencontres ait entravé une expression parfaitement libre et en partie dénaturé la parole de certains de mes interlocuteurs.

Tout en gardant à l'esprit l'existence de ce biais méthodologique, attelons-nous désormais à une interprétation des différences observées entre les instructeurs du BAMF et de l'OFPPA au regard des caractéristiques de chacun des deux échantillons. Il est évidemment tentant d'interpréter l'attitude relativement distante et ferme avec laquelle les instructeurs du BAMF instruisent la demande d'asile comme l'expression d'une certaine dureté et insensibilité masculine. On serait dès lors tout aussi tenté de rattacher la plus grande émotivité et indulgence des instructeurs de l'OFPPA à des caractéristiques typiquement féminines. Les propos des rares instructeurs masculins interrogés à l'OFPPA et de leurs rares collègues féminines interrogées au BAMF semblent confirmer l'hypothèse selon laquelle l'attitude générale déployée face aux demandeurs d'asile serait influencée par le genre. Leur nombre est cependant trop petit pour pouvoir réellement étayer cette hypothèse. À propos de l'importance du facteur de genre, une observation intéressante a pu être faite au sein du BAMF : deux de mes interlocuteurs m'ont expliqué que les agents masculins plutôt enclins à faire des accords seraient parfois décriés comme des « femmelettes », ou alors, selon le terme précis employé par mes interlocuteurs, des « couilles molles » (« *Weicheier* »). Ne pas se laisser mener en bateau ou apitoyer par un demandeur et être capable de faire des décisions de rejet à la chaîne sans état d'âme sont apparemment vu comme des gages de virilité. À l'OFPPA, une de mes interlocutrices a laissé sous-entendre que les chefs seraient souvent plus regardants sur les accords proposées par des femmes, supposant que celles-ci seraient enclines à manquer de fermeté dans leurs jugements. Si le stéréotype de genre surplombe l'activité des instructeurs, ce n'est pas pour autant qu'il présente effectivement un facteur explicatif. Il semble néanmoins probable que la socialisation dans le rôle féminin rende les femmes plus sensibles à la situation précaire des demandeurs et que celle-ci réveille leur serviabilité et bonté proverbiales. De l'autre côté, le rôle masculin semble proscrire une trop grande compassion ou empathie. Résumons que le critère du genre n'est certainement pas sans importance mais que son impact sur le comportement et l'attitude des instructeurs ne doit pas être surestimé.

Si l'on se tourne dès lors vers le critère national, la même prudence s'impose. Certaines des pratiques et attitudes des agents du BAMF semblent en effet confirmer le stéréotype national allemand : froideur bureaucratique, rigorisme, formalisme et entêtement administratif. Il est indéniable que le fonctionnement interne du BAMF est régi par un ensemble de règles et de consignes plus fermes, par une doctrine laissant moins de marge de manœuvre et par des procédés bureaucratiques apparaissant parfois comme exagérément compliqués. D'un autre côté, c'est à l'OFPPA que les entretiens se font dans des box d'entretien anonymes et que l'autonomie des instructeurs en termes de décision est

relativement limitée par le contrôle du chef de section. Notamment par son légalisme, l'organisation interne du BAMF révèle en effet certains traits d'une administration « typiquement allemande ». De manière parallèle, les agents de l'OFPRA ont parfois tendance à faire honneur au cliché français en mettant en exergue une attitude « droits-de-l'homme ». L'enquête de terrain a montré que l'instruction de la demande d'asile est en effet appréhendée par les agents du BAMF comme un problème avant tout administratif, tandis que son aspect humanitaire est davantage mis en avant à l'OFPRA. Ces ordres de priorités différents se reflètent, comme nous l'avons vu, dans les politiques de recrutement et se répercutent donc sur l'attitude générale et les manières de travailler des agents. Au regard des évolutions récentes des deux institutions et d'une analyse des pratiques qui va au-delà des premières impressions, cette différence est cependant à nuancer. Le BAMF s'oriente, en particulier depuis sa réforme en 2005, vers une approche plus sociale et intégrative de sa mission, tandis que l'OFPRA est régi, au-delà du discours à usage externe, par des procédés tout aussi « froidement bureaucratiques » que le BAMF.

Un troisième et dernier aspect reste donc à aborder, à savoir celui de l'âge et de l'ancienneté des instructeurs au BAMF et à l'OFPRA. Il s'agit ici du facteur que j'estime le plus explicatif des attitudes et approches décrites plus haut pour chaque sous-ensemble d'agents. Étant donné que dans mon échantillon, âge et ancienneté sont systématiquement corrélés, ils peuvent être considérés comme un seul et même facteur. Parmi les deux, c'est cependant le critère de l'ancienneté, ou autrement dit le caractère plus ou moins prolongé de l'expérience professionnelle en tant qu'instructeur, qui est susceptible de favoriser la compréhension du comportement des instructeurs. L'analyse du matériau empirique amène à la conclusion que c'est moins le sexe ou l'appartenance institutionnelle (ou nationale) des instructeurs, que leur plus ou moins grande ancienneté qui conditionne leur attitude affectée ou distante, indulgente ou sévère, compréhensive ou dénonciatrice face à la problématique rencontrée dans le cadre de l'exercice professionnel. L'attitude généralement observée auprès des instructeurs du BAMF serait alors le résultat d'un long processus au cours duquel s'amplifie ce qui s'observe, mais dans des formes plus atténuées, chez les instructeurs de l'OFPRA : une incrédulité quasi totale, une suspicion assez systématique, une méfiance extrême, une distance émotionnelle, un cynisme, un désappointement face aux demandeurs d'asile et surtout une grande fatigue. C'est probablement à la possible apparition de ce type d'attitudes que pensent les agents quand ils décrivent leur métier comme « usant ». Pour éviter « d'en arriver-là », les instructeurs français me disent ne pas vouloir faire ce métier trop longtemps.

L'apparition d'une attitude que je propose d'appeler « endurcie » par contraste à celle « indulgente » fera l'objet de plus amples descriptions dans un chapitre ultérieur. Retenons à présent que l'attitude endurcie, avant d'être « allemande » ou « masculine », est la conséquence d'un processus d'usure et de désenchantement ; l'attitude indulgente apparaît comme le signe d'une certaine fraîcheur, et beaucoup moins comme typiquement « française » ou « féminine ».

7. L'INSTRUCTION : DE LA DEMANDE A LA DECISION

7.1. ENTRE FAITS ET FICTION : L'ENTRETIEN

7.1.1. LA SITUATION D'ENTRETIEN

La quasi-totalité des acteurs du dispositif d'asile s'accorde pour dire que l'entretien est au cœur de la procédure ; les instructeurs soulignent souvent qu'il présente le cœur de leur métier. Si l'importance de ce moment particulier est indéniable, il faut néanmoins l'inscrire dans le processus intégral d'instruction qui sera considéré dans ce chapitre, et par là même relativiser son caractère décisif et essentiel. L'entretien est précédé et succédé, au sein ou en dehors de l'institution, par beaucoup d'étapes susceptibles d'avoir un impact sur l'aboutissement de la procédure. Après une description introductive des enjeux et caractéristiques spécifiques de l'entretien, il s'agira de considérer son déroulement concret.

L'entretien institutionnel signifie, au BAMF comme à l'OFPRA, une rencontre entre un agent instructeur représentant l'institution, le candidat à la protection internationale et, éventuellement, une tierce personne (interprète, avocat, tuteur, stagiaire, observateur extérieur), ayant pour objectif la récolte d'informations nécessaires à l'instruction du dossier de demande. Selon G. Frigoli, l'entretien de la procédure d'asile est donc, comme « toute rencontre entre une personne qui exprime une demande et une autre qui est institutionnellement mandatée pour évaluer la recevabilité [...] traversée d'attentes réciproques, d'inférences, de présupposés, bref d'une dynamique de 'cadre' de la situation qui, sans épuiser les ressorts de la définition de celle-ci, en détermine partiellement les conditions d'accomplissement »⁴⁶⁹. Bien que l'entretien soit, notamment pour le demandeur, un moment crucial de la procédure, il est abusif de dire, comme on l'entend souvent, que « tout » s'y joue. Au contraire, beaucoup de choses se sont déjà jouées avant l'entretien, comme le souligne G. Frigoli. Il s'inscrit dans un cadre prédéfini et se déroule selon un ensemble complexe de normes et règles qui s'imposent à ses participants. Au-delà de ces contraintes matérielles, il fait l'objet d'une définition de la situation, variable selon les acteurs. T. Scheffer décrit l'entretien comme une interaction de face à face prenant la forme d'un interrogatoire dans la mesure où la distribution entre questions et réponses est parfaitement inéquitable et unilatérale. En outre, l'entretien de la procédure d'asile ressemblerait fortement à une épreuve scolaire ou un contrôle de connaissances⁴⁷⁰.

Dans la mesure où mes observations de terrain sont largement congruentes à cette description, je propose d'appréhender l'entretien comme une interaction en face à face qui

⁴⁶⁹ Frigoli, G. (2009), « De la circulaire au guichet. Une enquête sur la fabrique des populations vulnérables par les politiques publiques », *Déviance et Société*, 33/2, p. 138.

⁴⁷⁰ Scheffer, T. (2001), *Asylgewährung. Eine ethnographische Verfahrensanalyse*, Stuttgart : Lucius & Lucius, p. 69.

peut, en raison de la distribution asymétrique des compétences communicationnelles, être comparé à l'interrogatoire. L'entretien se structure en effet autour d'un jeu de questions-réponses, au cours duquel seul l'instructeur est habilité à poser des questions, alors que le demandeur est tenu, dans son propre intérêt, d'y répondre. Un refus de réponse ou le fait de donner des réponses incongrues voire impertinentes sont fortement susceptibles de porter préjudice à la demande d'asile. Le rapport de domination qui régit l'entretien réside notamment dans l'obligation de réponse du demandeur. Comme dans d'autres entretiens institutionnels où un demandeur se trouve face à un agent chargé d'évaluer sa demande, la réponse du demandeur apparaît comme quelque chose que le demandeur « doit » à l'institution qui s'occupe de son cas. En répondant de manière docile, précise et concise aux questions, le demandeur rend l'agent administratif apte à instruire son dossier de la manière la plus juste et efficace possible. J. M. Weller rappelle que la libération de la parole de l'utilisateur institutionnel est parfois peu aisée, dans la mesure où l'agent pénètre à travers ses questions dans l'intimité de la vie privée de son interlocuteur. Les énonciations du demandeur peuvent donc être insuffisantes pour susciter la conviction de l'agent. La relativisation de la valeur du récit oral entraîne l'exigence de preuves matérielles, écrites. Selon J. M. Weller, « l'agent doit faire parler l'utilisateur et saisir le sens et l'état d'esprit des individus dont les allégations doivent être appuyées par des papiers »⁴⁷¹. En effet, l'oralité de l'entretien administratif fait exception au mode écrit qui régit le reste de la procédure. L. Proteau, qualifiant l'interrogatoire de « forme élémentaire de classification », note que ce dernier est une pratique administrative destinée à la création d'« identités de papier ». La volatilité de l'oral est contrée par l'enregistrement ou la retranscription immédiate de la parole. Ainsi, l'entretien se glisse dans le dossier écrit et en devient partie intégrante. L'exception de l'oralité correspond à l'exception de la présence physique du demandeur. Pour l'administration, celui-ci existe avant tout sous la forme du dossier écrit. La confrontation directe et l'échange oral signifient selon L. Proteau une étape dans l'établissement d'une classification administrative : l'interrogatoire institutionnel est « obligatoire et contraignant ; il classe toujours et sanctionne aussi souvent »⁴⁷², il est un « dispositif[s] de construction de la réalité sociale, de classement, d'élection/exclusion et de gratification/sanction »⁴⁷³. Finalement, « son existence rend possible l'accès au droits »⁴⁷⁴.

Ces remarques générales que fait L. Proteau sur la forme interactive de l'interrogatoire, s'appliquent parfaitement à la situation d'entretien de la procédure d'asile. Bien que les instructeurs soient conscients que l'entretien avec le demandeur représente de fait une interaction bureaucratique, une relation de guichet et un instrument de classification administrative, surtout ceux interrogés à l'OFPPA aiment souligner son côté humain, le décrire comme un « échange », une « discussion », une « rencontre enrichissante ». Si cet

⁴⁷¹ Weller, J. M. (1999), *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris : Desclée de Brouwer, p. 91/92.

⁴⁷² Proteau, L. (2009b), « Interrogatoire. Forme élémentaire de classification », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 178, p. 9.

⁴⁷³ *Ibid.*, p. 10.

⁴⁷⁴ *Ibid.*, p. 11.

aspect apparaît comme peu évident aux yeux d'une personne extérieure, les observations directes d'entretiens au sein de l'OFPRA et du BAMF ont montré qu'il ne peut être nié. Le comportement des divers protagonistes, et avant tout de l'instructeur, fait que l'entretien ressemble plutôt à un interrogatoire administratif ou, au contraire, à une conversation quasi informelle. Les différentes manières de recevoir, d'interroger et de « faire dire » feront l'objet d'une analyse détaillée au cours de ce chapitre. L'oralité et la coprésence physique qui fondent l'exceptionnalité de l'entretien sont successivement retraduites dans la forme écrite et incorporées au dossier. Néanmoins, l'irruption de l'individu concret, porteur d'une histoire et transmetteur d'une parole, est parfois difficilement neutralisable. La complexité qu'il présente semble résister au classement administratif. La rencontre avec le demandeur laisse des traces ineffaçables chez l'instructeur. Son récit est souvent marqué d'un certain flou qui se marie mal avec la rigidité et l'étanchéité de ces catégories. Pour reprendre l'idée de J. M. Weller, la parole apparaît comme insuffisante au classement et à la décision, ce pourquoi l'institution demande qu'elle soit appuyée par des preuves écrites. Le contraste entre la centralité et l'insuffisance de la parole, entre sa fonction d'éclaircissement et son effet souvent déroutant est bien décrit par V. Dubois : « L'importance des entretiens de contrôle tient précisément à ce que la force contraignante de l'institution et de ses règles s'y combine à l'incertitude des situations des contrôlés comme des modalités de leur contrôle. Mandatés pour appliquer des règles à des cas qui se coulent difficilement dans les catégories juridiques [...], les contrôleurs fondent leur nécessité institutionnelle sur ces incertitudes. Ils fondent symétriquement leur pouvoir au cours des entretiens sur ce mandat institutionnel en même temps que sur l'ambiguïté de la situation de contrôle et l'imprévisibilité de son issue »⁴⁷⁵. Ce dernier aspect soulevé par V. Dubois est en effet essentiel pour saisir l'importance de l'entretien dans le métier d'instructeur. Comme il a été mentionné au départ, il est très fréquemment décrit par ces derniers comme « le cœur du métier ». Les instructeurs sont les seuls qui rencontrent les demandeurs. Le compte rendu ne peut en aucun cas reproduire le contenu de cette rencontre dans toute son épaisseur. En termes de possession d'informations, le fait d'avoir vu et entendu le demandeur donne une longueur d'avance aux instructeurs par rapport à leurs chefs. En conséquence, leur légitimité professionnelle et leur compétence décisionnelle se fondent largement sur leur tâche d'interrogation des demandeurs. Au BAMF et à l'OFPRA, l'instructeur ayant reçu le demandeur en entretien est unanimement jugé comme la personne la plus compétente pour se prononcer sur l'éligibilité de sa demande. Pour des raisons organisationnelles internes, il peut arriver qu'un instructeur doive instruire le dossier d'un demandeur qui a été interrogé par un collègue en se basant simplement sur le compte rendu d'entretien. Cette tâche est généralement vécue comme délicate et malaisée. La capacité décisionnelle est basée sur l'expérience de la rencontre directe avec le demandeur qui est unique et non reproductible. Ainsi, la tâche de l'entretien qui incombe aux instructeurs leur procure non seulement une légitimité face à leurs chefs mais fait également l'objet d'une certaine fierté professionnelle. Elle est considérée comme nécessitant des compétences humaines qui

⁴⁷⁵ Dubois, V. (2009), *op. cit.*, p. 30.

dépassent le cadre des simples compétences administratives. Assumer cette tâche particulière permet donc aux instructeurs de se distinguer de l'image peu valorisante du bureaucrate froid et insensible. Le face-à-face et l'échange oral avec le demandeur brisent la distance administrative induite par le dossier écrit.

Si l'instructeur ayant rencontré le demandeur est jugé comme la personne la plus apte à évaluer le bien-fondé d'une demande, sa capacité décisionnelle est malgré tout toujours limitée par certains faits inhérents à la demande d'asile. En reprenant le propos de V. Dubois, l'entretien administratif laisse toujours une certaine incertitude avec laquelle doit composer celui qui l'a mené. V. Dubois évoque avant tout une incertitude liée à la difficulté de faire entrer la complexité d'un cas individuel dans une catégorie juridique rigide. Ce constat est aisément transposable sur la situation des instructeurs qui doivent se prononcer sur la présence ou l'absence de raisons pour accorder un statut de protection à un demandeur donné. Or, cette tâche de qualification juridique, et donc de catégorisation, a tendance à s'effacer derrière une tâche apparaissant au moins aussi délicate : évaluer la crédibilité du récit des demandeurs. Bien que la charge de la preuve incombe au demandeur, c'est finalement l'instructeur qui doit rendre compte d'une décision prise à son égard. Dans la procédure d'asile, la question de la preuve se pose en des termes bien plus problématiques que dans d'autres domaines juridiques et administratifs. La règle juridique indiquant que c'est au demandeur de prouver le bien-fondé de sa demande se trouve en effet annulée par un paragraphe de la Convention de Genève affirmant que l'autorité à qui s'adresse la demande d'asile n'a pas le droit, au regard de la situation particulière du demandeur, de lui refuser l'asile sous prétexte qu'il ne présente pas de preuves matérielles. Par définition, un réfugié est une personne qui quitte son pays d'origine dans l'urgence et de manière précipitée, conditions dans lesquelles on ne peut raisonnablement attendre qu'il se munisse de documents prouvant sa persécution. C'est d'ailleurs pour la même raison que les demandeurs d'asile sont dispensés de l'obligation de présenter des documents de voyage pour accéder au territoire d'un État. Si l'absence de preuves ne peut donc en aucun cas légitimer le rejet d'une demande d'asile, leur présence peut cependant largement favoriser la réponse positive. Il se trouve que les demandeurs ne présentent en effet que très rarement des documents que l'institution accepte comme éléments probants de leur récit. La même chose vaut d'ailleurs pour la question des documents d'identité dont les demandeurs sont également souvent dépourvus.

La procédure d'asile se déroule donc généralement en l'absence de preuves matérielles susceptibles d'écarter toute incertitude quant au bien-fondé des demandes présentées. Il est évident que cet état de fait rend la tâche de l'instruction plus délicate et plonge les instructeurs dans une incertitude assez générale. Selon la supposition institutionnelle, la proportion de demandeurs présentant des « faux récits », formulant des demandes infondées ou abusives est assez élevée. Non seulement en raison de l'importante remise en cause de la parole des demandeurs, mais aussi en raison de l'impossibilité matérielle de vérifier les faits allégués, l'information fiable et certaine est une ressource rare dans la procédure d'asile. Les récits portent sur des contextes socioculturels et géopolitiques étrangers et lointains auxquels l'instructeur n'a accès qu'à travers le récit des demandeurs et

la documentation écrite. L'établissement des faits ou bien l'évaluation de la crédibilité d'un récit se fait donc largement sur des hypothèses et des estimations de probabilité approximatives. C'est ainsi que T. Scheffer conclut à la « capacité de jugement chroniquement faible » des instructeurs du BAMF⁴⁷⁶ qui a, selon lui, d'importantes conséquences sur la forme que prend l'entretien institutionnel. Rappelons que l'incertitude de la situation d'entretien est encore amplifiée par le fait que la communication entre demandeur et instructeur passe généralement par l'intermédiaire d'un interprète. Selon la qualité de la traduction, les contenus transmis peuvent s'en trouver plus ou moins gravement déformés ou biaisés. Seuls certains très bons interprètes, ainsi l'affirment les instructeurs, sont capables d'en partie reproduire l'intonation, la diction, le niveau linguistique, bref, « la façon dont quelque chose a été dit ».

La tâche consistant à évaluer la crédibilité d'un récit est essentielle à l'activité professionnelle des instructeurs. Face à la place importante qu'elle occupe, la question de la qualification juridique des faits a tendance à se trouver reléguée au second plan. Tout du moins durant l'entretien, l'attention des instructeurs est largement focalisée sur la question de la crédibilité tout en gardant à l'esprit la question de savoir si les faits allégués relèvent du champ d'application du droit d'asile ou pas. Dans l'ensemble, le raisonnement juridique tient une place relativement marginale dans l'instruction d'une demande d'asile. Ce constat est tout d'abord induit par la proportion que chacune des questions (qualification juridique *versus* estimation de la véracité) prend dans le matériau empirique recueilli. Celui-ci est assez maigre à propos de la première et abondant à propos de la seconde question, sans que cela puisse être considéré comme un effet induit par la grille d'entretien. Ce chapitre traitant de l'instruction des dossiers telle qu'elle est pratiquée au BAMF et à l'OFPRA reflètera donc inévitablement ces proportions : la question de l'estimation de la véracité des récits d'asile y occupera une place bien plus importante que celle de la qualification juridique.

Afin d'introduire le sujet, attirons l'attention du lecteur sur une différence entre les termes employés à l'OFPRA et au BAMF pour désigner l'évaluation de la véracité des récits. Il s'agit ici d'une différence langagière révélatrice de l'approche adoptée dans les deux institutions. À l'OFPRA, on parle d' « établissement des faits » pour désigner la tâche consistant à évaluer la crédibilité d'un récit de demande d'asile. Issu du monde juridique, le terme employé reflète une approche différentielle et sélective du récit : celui-ci est décomposé en ses divers éléments dont l'instructeur estimera un par un son degré de vérité. Certains des faits allégués seront dès lors considérés comme établis, c'est-à-dire comme probablement vrais, tandis que d'autres ne sont pas établis et sont ainsi considérés comme relevant du mensonge. L'établissement des faits apparaît comme un procédé technique décortiquant le récit et faisant le « tri » entre éléments vraisemblables et invraisemblables. Au BAMF cependant est employé un terme qui peut se traduire par « vérification de la crédibilité » (« *Glaubwürdigkeitsprüfung* »). Il renvoie à une approche plus « globale » du récit. Ce

⁴⁷⁶ Scheffer, T. (2003), « Kritik der Urteilkraft – Wie die Asylprüfung Unentscheidbares in Entscheidbares überführt », In : *Migration steuern und verwalten*, Oltmer, J. (Ed.), Göttingen : Vandenhoeck & Ruprecht, p. 435.

dernier est davantage appréhendé dans son intégralité, tout en prenant en compte certains facteurs extérieurs comme le comportement, l'attitude et le paraître du demandeur. Ces facteurs sont jugés susceptibles de donner des indications sur sa crédibilité générale. Les instructeurs allemands semblent diriger leur attention sur l'impression globale produite par le demandeur – ou bien, pour reprendre les termes d'E. Goffman, la « cohérence de l'expression » que les participants d'une interaction ont le souci de conserver⁴⁷⁷. Plutôt que de s'interroger sur la véracité de l'un ou l'autre aspect du récit, ils se demandent si leur interlocuteur est « digne de foi » (traduction littérale de « *glaubwürdig* ») et si son récit est crédible (« *glaubhaft* »). Il apparaît que des éléments contextuels, extérieurs au récit d'asile à proprement parler, sont plus pris en compte au BAMF qu'à l'OFPRA. Pour parler de ce que les français appellent « établissement des faits » alors que les allemands l'appellent « *Glaubwürdigkeitsprüfung* », je propose d'employer, selon le contexte, les termes *estimation* ou *épreuve de véracité* ou de *crédibilité*. Le terme « qualification juridique » sera utilisé pour désigner l'examen juridique des faits allégués (ou plutôt *établis*), visant donc à déterminer si le récit rentre dans le champ d'application du droit d'asile, s'il « relève de l'asile » (« *asylrelevant sein* ») comme préfèrent dire les allemands.

Au fil de ce chapitre, il s'agira de décrire et comprendre la façon dont les instructeurs mènent l'entretien. Je m'intéresserai aux techniques employées par les agents en vue de reconstruire une capacité décisionnelle compromise par les conditions particulières qui encadrent l'instruction, ainsi qu'aux erreurs et biais qui peuvent s'introduire dans leur analyse. Finalement, il s'agira de situer l'entretien institutionnel dans le champ de tension se déployant entre l'instructeur et la hiérarchie supérieure dont l'intervention dans le processus décisionnel est loin d'être anodine.

7.1.2. CADRER

Le début de l'entretien institutionnel sert à définir la situation, à créer un cadre propice au bon déroulement et à l'efficacité administrative de ce dernier. Notons tout d'abord que les instructeurs français ont, au moment de rencontrer le demandeur, pris connaissance du dossier écrit que celui-ci a rédigé et adressé à l'office. Ils sont donc plus informés que leurs collègues allemands sur le cas qu'ils s'approprient à instruire. Le récit écrit permet, selon les instructeurs français, de se faire une idée sur l'entretien en perspective, de faire, si besoin et temps il y a, quelques recherches préalables sur la problématique évoquée, voire même de songer à des questions à poser. Dans son article sur la procédure administrative employée pour la distribution du « fonds social d'urgence », D. Fassin observe que les requérants ont souvent surinvestis la tâche de la justification écrite de leur demande en pensant que la décision finale dépendait de l'histoire qu'ils allaient écrire⁴⁷⁸. Dans la rédaction de la justification de leur demande d'asile, les demandeurs font preuve d'un comportement

⁴⁷⁷ Goffman, E. (1973), *La mise en scène de la vie quotidienne. Tome 1 : la présentation de soi*, Paris : Minuit.

⁴⁷⁸ Fassin, D. (2001), « Charité bien ordonnée. Principes de justice et pratiques de jugement dans l'attribution des aides d'urgence », *Revue française de sociologie*, 42/3, p. 440.

similaire : supposé décisif pour l'issue de la demande, ils préparent le récit avec beaucoup de soin et se font généralement conseiller ou assister par des tiers, ne serait-ce que pour sa traduction. Ironie de la procédure, il s'avère que le récit écrit joint au dossier tient une place très marginale par rapport aux déclarations orales du demandeur. Il semble en effet perdre son importance et sa fonction informative à partir du moment où l'instructeur a accès à l'expression orale du demandeur. Mes interlocuteurs m'expliquent que, durant l'entretien, ils ne se réfèrent au récit écrit seulement s'il y a de très importantes contradictions ou incohérences entre les deux. Lorsque les déclarations orales du demandeur sont trop semblables à son récit écrit, l'instructeur l'invitera volontiers d' « arrêter de réciter » et de répondre plus précisément aux questions posées. Il arrive en effet que les demandeurs apprennent leur récit par cœur et le reproduisent mot par mot à l'oral durant l'entretien. Il apparaît finalement que le récit écrit est loin d'avoir le caractère décisif que lui attribuent les demandeurs ainsi que les associations.

Si les instructeurs au BAMF ne connaissent généralement pas le contenu du dossier qu'ils vont instruire, ils disposent cependant, tout comme leurs collègues français, d'un ensemble d'informations sur l'état civil du demandeur (nom, prénom, âge, statut familial, service militaire, pays et « ethnies » d'origine, langues parlées...). Tout entretien commence par la vérification de ces informations, c'est-à-dire que l'instructeur compare les réponses orales du demandeur aux données extraites du dossier écrit. Successivement a lieu un éclaircissement du trajet de voyage et un examen des éventuels documents de voyage et d'identité que le demandeur produit. Les premières questions posées en entretien sont donc de « simples » questions d'état civil et de parcours migratoire qui n'ont qu'un rapport indirect avec le contenu du récit d'asile. Au BAMF, les instructeurs sont tenus de parcourir un « catalogue » de 25 questions préformulées. Au-delà de la simple fonction de vérification des données, l'interrogation du demandeur sur son état civil permet aux instructeurs, selon leurs dires, de « cadrer » l'entretien, de « savoir qui est la personne » et de la « cerner » du point de vue de son origine sociale, de ses capacités d'expression orale, de son état mental etc. Les instructeurs soulignent également que l'entrée en matière par l'état civil sert à « mettre le demandeur en confiance » en le faisant parler de « choses qu'il connaît ». Ils font souvent comprendre que la première partie de l'entretien ne représente pas véritablement d'enjeux, contrairement à la seconde où le requérant est invité à expliciter les raisons de sa demande d'asile. De manière peu surprenante, les instructeurs observent que les demandeurs s'expriment souvent plus librement durant la première que durant la seconde partie de l'entretien. Certains instructeurs se servent du clivage entre les deux parties pour se faire une idée sur la crédibilité des demandeurs. Des incohérences entre les allégations faites lors de la première et lors de la seconde partie peuvent en effet être reprochées au demandeur et nuire à la crédibilité générale de son récit. Voici deux citations évoquant cette « technique » (le premier agent parle au passé de son activité antérieure d'instructeur puisqu'il est, au moment de l'entretien, chef de section).

En entretien je passais un temps certain sur l'état civil. Pour fixer le cadre. Après j'attaquais l'entretien en voyant quels étaient les motifs, les auteurs [de persécution] etc. Une fois le cadre fixé, c'est intéressant de voir si c'est cohérent et crédible ou si

c'est incohérent. Je m'appuyais aussi sur l'état civil pour établir une crédibilité de base.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; chef de section ; droit ; 2003]

Même si c'est un corset un peu rigide, le catalogue de questions est assez utile. Parce que c'est une entrée qui me permet de me faire une image du demandeur, et ça permet au demandeur de se détendre un peu, parce qu'il a certainement une plus grande appréhension que moi devant ce rendez-vous. Mais le catalogue de questions offre aussi la possibilité de découvrir d'emblée des contradictions, quand le demandeur fait, plus tard, durant son récit, des déclarations contradictoires par rapport à ses réponses aux questions du catalogue.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1993]

Mettre en confiance et à l'aise le demandeur durant la première partie de l'entretien veut également dire « le faire sortir de sa réserve » ce qui permettra de lui faire dire des choses susceptibles de fonder l'accord ou le rejet de sa demande d'asile. Il s'agit en tout cas de favoriser une prise de parole honnête, spontanée et détachée des préparations et instructions préalables. La disjonction entre les deux parties de l'entretien peut devenir ou être utilisée comme un piège. Ainsi, un instructeur allemand me dit par exemple qu'il constate souvent d'importantes différences dans la description du départ du pays d'origine. Lorsque ce moment est évoqué durant la première partie d'entretien, certains demandeurs raconteraient parfois les adieux avec leur famille et amis ; tandis que durant la seconde partie de l'entretien, ils allègueraient être partis très précipitamment, sous la menace de la persécution, sans dire au revoir à personne. Cette contradiction est alors reprochée au demandeur par l'instructeur avec l'invitation de s'en expliquer. Les tentatives de mise en confiance en début d'entretien ne fonctionnent cependant pas toujours et beaucoup de demandeurs restent, selon les propos de mes interlocuteurs, sur leur réserve.

Successivement à l'état civil et au trajet de voyage, est évoquée, le cas échéant, la question des documents de preuve versés au dossier. Le demandeur doit rendre compte de la provenance et de la valeur probante des documents. Quand aucun document n'est présenté, les demandeurs sont tenus d'expliquer cette absence, surtout celle de documents d'identité et de voyage. Certains instructeurs insistent longuement sur les questions d'état civil, de trajet de voyage et de documents et ne lâchent pas le demandeur avant d'avoir obtenu des réponses satisfaisantes. Ines Welge, chercheuse allemande ayant réalisé une enquête empirique sur le travail d'instruction des agents du BAMF, constate à travers l'analyse de comptes rendus d'entretien que le questionnement sur le trajet de voyage est très circonstancié, tandis le temps passé sur la description des raisons de la fuite à proprement parler est relativement court⁴⁷⁹. Ce constat est en parfaite cohérence avec mes propres observations du terrain français comme allemand. Les documents présentés font souvent l'objet d'une analyse pointilleuse et d'amples interrogations. Dans un compte rendu d'entretien de l'OFPRA, on trouve par exemple le dialogue suivant :

⁴⁷⁹ Welge, I. (2006), *Untersuchung zur Entscheidungspraxis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge in Fällen eritreischer Asylantragsteller*, Wiesbaden, p. 37.

I : Où est la traduction de votre CNI [carte nationale d'identité] ?

D : Je ne l'ai pas.

I : Pourquoi votre acte de naissance a été établi en 2004 à Colombo ?

D : Ma naissance n'a pas été enregistrée et j'ai fait des démarches pour avoir un acte.

I : Pourquoi elle n'a pas été enregistrée ?

D : En fait, elle a été enregistrée en retard, en 1975, et comme j'avais besoin d'un passeport j'ai demandé un acte à Colombo.

I : Pourquoi avez-vous fait une demande de passeport ?

D : En fait, j'ai commencé les démarches en 2002 et j'ai obtenu le passeport en 2004 et je devais fournir des documents à l'ambassade.

I : Laquelle ?

D : France.

I : Vous avez demandé un passeport pour venir en France ?

D : Oui.

I : Vous avez dit que pour venir en France vous avez voyagé avec un passeport d'emprunt [la demandeuse a dit cela préalablement dans la description de son trajet de voyage]...

D : En fait, celui qui m'a fait venir a utilisé un passeport d'emprunt et mon passeport est à la maison.

I : Sur la traduction anglaise de votre acte de naissance il est fait référence à votre division de naissance, comment l'expliquez-vous, si votre naissance n'a pas été enregistrée ?

D : C'est une déclaration faite par la sage-femme et c'est pour cela que l'enregistrement a été fait.

[Extrait compte rendu d'entretien OFPRA : cas N°5 ; Sri Lanka ; 2010 ; rejet]

L'importance attachée aux documents (d'identité ou autres) s'explique par le fait qu'ils constituent l'un des seuls points de repère « solides » pour l'instruction. En même temps, leur authenticité et leur valeur probante sont assez systématiquement remises en cause par les instructeurs, ce qui induit de longues interrogations à leur propos. À défaut de pouvoir servir de preuve permettant d'établir une persécution ou une situation de menace, les documents jugés contrefaits deviennent des points cristalliseurs de la question de la crédibilité générale du demandeur. Voici une observation de terrain illustrative à ce propos :

Dès le début de l'entretien, l'instructrice adopte une attitude ferme et plutôt froide. Elle commence par visionner les documents que présente le demandeur d'origine géorgienne. Il ne dispose que d'un passeport soviétique périmé depuis longtemps, ce qui interpelle l'instructrice : « *Mais Monsieur, vous dites être arrivé en avion, comment avez-vous fait si vous ne disposez que de ce passeport invalide ?* » ; « *Le passeur nous a donné des faux papiers et les a repris après* », répond le demandeur. Elle prend ensuite le passeport de l'épouse du demandeur sur lequel l'écriture de la page principale est illisible parce que de l'eau a visiblement coulé sur l'encre : « *Ah, mais qu'est-ce qui lui est arrivé à ce passeport ?* » demande l'instructrice en agitant le document devant le demandeur, de manière plutôt agressive. « *Il a été sous la*

pluie... » ; « Mais son passeport, on le garde dans la poche, Monsieur ! ». L'ambiance est tendue. L'instructrice passe encore beaucoup de temps sur les documents et, tout au long de l'entretien, réclame des documents que le demandeur n'a pas. Elle lui fait clairement comprendre que rien ne lui permet d'établir ce qu'il raconte.

[Extrait journal d'enquête : observation d'entretien ; OFPRA ; 30.06.2010]

Bien que le demandeur soit normalement exempté du devoir de fournir des documents de preuve, l'absence de documents joue généralement en sa défaveur. Conscient de cela, des demandeurs dépourvus de documents authentiques en viennent parfois à présenter des documents contrefaits. Bien que les instructeurs se disent non compétents pour véritablement juger de l'authenticité d'un document, ils s'en font généralement un avis critique. Des documents « louches » ou ostensiblement contrefaits suscitent la suspicion des instructeurs et portent finalement préjudice à la crédibilité du demandeur.

Il s'avère donc que les éléments qui ne relèvent pas directement du récit justifiant la demande d'asile servent non seulement à « cadrer » l'entretien mais entrent parfaitement en ligne de compte dans l'évaluation du bien-fondé de la demande d'asile. Les interrogations paraissant comme préliminaires à la « véritable » interrogation sur le fond du récit, font en réalité intégralement partie de l'estimation de la véracité du récit et de la crédibilité du demandeur.

7.1.3. INTERROGER

Pour l'instructeur, l'enjeu principal de l'entretien est de faire parler le demandeur, de le faire dire les choses qui le rendront apte à prendre, à justifier et à assumer une décision. Comme il est souligné dans l'ouvrage *Au cœur de l'OFPRA*⁴⁸⁰, l'entretien ne constitue en rien un enregistrement passif de la parole du demandeur. Au contraire, « les entretiens menés par les officiers de protection se caractérisent par des questions nombreuses, non formulées à l'avance ». Dans la formulation des questions, les instructeurs « disposent donc d'une certaine liberté »⁴⁸¹. Pour le demandeur, il s'agit de convaincre l'instructeur du bien-fondé de sa demande d'asile, d'apparaître comme le « vrai réfugié » recherché par l'institution. La rencontre de ces objectifs divergents est traversée par un rapport de force, une relation de pouvoir. Dans cette perspective, l'interrogation du demandeur par l'instructeur signifie l'exercice d'une forme de violence symbolique. Les instructeurs sont plus ou moins assurés dans l'usage de leur pouvoir d'interroger et apprécient plus ou moins leur position de « dominant » face au demandeur. Bien qu'il s'agisse évidemment d'un rapport différent, l'instructeur exerce également un pouvoir sur l'interprète qui est au service de l'instructeur, du demandeur et finalement de l'institution. Bien que son rôle soit essentiel, il n'est qu'un simple porte-voix dont la parole est quasi entièrement conditionnée par celle des autres

⁴⁸⁰ Il s'agit d'une auto-présentation de l'Office parue en 2010 dont la rédaction a été commandée par la direction et réalisée par une de ses employés : Djegham, M. (2011), *Au cœur de l'OFPRA*, Paris : La documentation française.

⁴⁸¹ *Ibid.*, p. 107.

participants à l'entretien. Les instructrices de l'OFPPRA sont celles qui se décrivent le plus souvent comme mal à l'aise par rapport au rôle chef d'orchestre qu'elles sont tenues de jouer en entretien et insistent, pour créer un contrepoids, sur les qualités d'échange et d'écoute de cette relation.

Au début j'avais un peu de mal, parce qu'on est trois dans le box et c'est l'OP [instructeur] qui est le chef. C'est vrai que je ne suis pas trop chef dans l'âme... Mais il faut quand même savoir cadrer l'entretien, être un peu autoritaire. C'est vous qui menez l'entretien. Mais j'essaye de le faire comme un échange.

[Juin 2010, OFPPRA : femme ; instructrice ; histoire & sciences politiques ; 2008]

Il est en effet possible de distinguer deux idéaux-types d'instructeurs dont l'un exerce son pouvoir d'interrogation avec assurance, voire avec plaisir, tandis que l'autre peine plus à l'assumer et à s'en servir avec évidence. Ces deux idéaux-types d'instructeurs correspondent souvent à deux idéaux-types de styles interrogatoires : chez les premiers, on observe plus fréquemment un style « dirigiste », tandis que les seconds ont tendance à rendre la relation d'autorité moins palpable en adoptant un style plutôt « laxiste ». Dans l'objectif de faire parler le demandeur, les instructeurs adoptant un style dirigiste veillent particulièrement à garder l'entière maîtrise de l'entretien en posant des questions précises, détaillées et parfois embarrassantes aux demandeurs. Ils n'hésitent pas à interrompre le demandeur quand celui-ci répond à côté de la question, à le « recadrer » quand son récit dévie de ce qui intéresse l'instructeur et à le mettre sous pression en enchaînant rapidement les questions.

Les demandeurs sont très briefés avant de venir ici, ils savent ce qui les attend. Donc moi, j'adopte une démarche assez directive et directe. Peut-être que je leur mets même un peu la pression, mais je considère que ce sont des personnes responsables, qu'il ne faut pas les infantiliser. Je leur dis très clairement que c'est maintenant qu'ils ont l'occasion de raconter ce qui les amène ici et après, ce sera trop tard. Je leur fais comprendre que c'est maintenant qu'ils doivent parler. Je préfère être sec et clair dès le début, on ne fait pas copain-copain.

[Juin 2010, OFPPRA : homme ; instructeur ; histoire ; 2001]

À l'inverse, le style « laxiste » consiste surtout à laisser parler le demandeur le plus librement possible, à orienter son récit par les questions de manière sensible, à prendre des précautions pour ne pas le brusquer ou le déstabiliser et à éviter de le « coincer ».

Je commence toujours par laisser la personne raconter librement son histoire. Souvent je dis aux gens : 'dites-moi toujours tout de suite où et quand ça s'est passé'. Et à la fin je pose encore quelques questions concernant des aspects particuliers. Il y a des gens aussi qui ne posent que des questions précises dès le début.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1989]

Ces deux styles interrogatoires peuvent être comparés aux entretiens sociologiques directifs et non directifs. Le style d'entretien préconisé par chaque sociologue ou instructeur renvoie à une conviction personnelle concernant son efficacité par rapport à l'objectif de faire dire, d'obtenir l'information recherchée.

Si on ne peut, à propos des ces styles généraux, conclure à une distinction entre le BAMF et l'OFPPA, de fines différences s'observent quant à d'autres aspects méthodologiques du travail d'instruction. Les techniques employées pour interroger et faire dire peuvent varier selon le contexte institutionnel. La confrontation à des récits que l'instructeur suppose « inventés », « pré-formatés », « standardisés » ou « appris par cœur » est perçue comme un problème majeur. L'instructeur doit trouver une manière adaptée pour réagir à ce qu'il perçoit comme du mensonge, comme de la fiction. Il ne s'agit donc pas simplement de faire dire mais bien de *faire dire la vérité* – ou bien se donner les moyens de démontrer que ce que le demandeur persiste à dire n'est pas la vérité. Dans cette optique, les instructeurs évoquent souvent des pratiques visant à contrer la récitation par cœur, à « casser la préparation » et à « faire sortir le demandeur de son récit ». La préparation du demandeur est généralement décrite comme contre-productive à la tâche de lui faire dire la vérité. Les instructeurs soulignent à ce propos que le constat d'un excès de préparation ne permet pas de conclure au caractère non vrai des faits allégués. Pour s'assurer de la véracité du récit, les instructeurs estiment nécessaire d'accéder à ce qui se trouve derrière la façade de la préparation qui dénaturerait le propos.

Quand il y a des personnes qui arrivent en disant qu'elles veulent tout dire parce qu'elles ont tout appris par cœur, elles veulent réciter, dans ces cas-là c'est très difficile pour nous parce qu'il faut réussir à les sortir de leur récit appris sans leur donner l'impression qu'ils n'ont pas le droit de dire ce qu'ils veulent.

[Juin 2010, OFPPA : femme ; instructrice ; sciences politiques ; 2007]

Et je m'adapte en fonction du demandeur. Ce n'est pas une question de gain de temps mais s'il y en a qui commencent à répéter mot pour mot le récit et ils s'arrêtent quand ils oublient un mot, à ce moment-là, on leur dit d'arrêter et l'entretien devient plus directif. On leur fait remarquer qu'ils sont en train de répéter le récit et que ce n'est pas un test de mémorisation. Ça ne sert à rien pour statuer, ce n'est pas qu'on va faire un rejet ou un accord mais on ne saura pas quoi faire.

[Juin 2010, OFPPA : homme ; instructeur ; droit ; 2008]

Pour y parvenir, il peut selon eux être utile de « secouer » ou « provoquer » le demandeur. Selon une instructrice française, une technique consisterait par exemple à dire de but en blanc à un demandeur qu'on ne croit pas qu'il vient vraiment du pays dont il se réclame⁴⁸². Si les exemples ci-dessus sont tous issus du terrain français, cela n'est pas un hasard. En effet, la pratique consistant à vouloir « faire sortir le demandeur de son récit » est exclusivement invoquée par les instructeurs de l'OFPPA. De manière inverse, certains instructeurs au BAMF semblent même sanctionner une préparation *insuffisante* du demandeur. On trouve ainsi des propos d'instructeurs allemands évoquant des demandeurs « mal préparés » :

⁴⁸² Données aimablement fournies par K. Akoka.

Car quand ils sont mal préparés, ils font des erreurs, en général. [...] Mais quand quelqu'un est bien préparé, on n'y arrivera pas comme ça. Ca dépend simplement de ce qu'il raconte. Et si c'est plausible.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1993]

Lors de l'entretien, on remarque souvent déjà qu'il s'est mal préparé et qu'il n'arrête pas de se contredire, qu'il raconte en fait des bêtises, et là je ne dois plus faire des recherches, là je dis que c'est pas crédible et basta.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1993]

L'effort réalisé pour faire dire la vérité au demandeur est souvent présenté comme une faveur que l'instructeur lui fait : au lieu de simplement rejeter sa demande comme non crédible, il lui offre la chance de changer ses déclarations, de raconter une histoire plus crédible. Il est ainsi remarquable que mon seul interlocuteur allemand témoignant d'un procédé similaire est un avocat. En expliquant qu'il procède lui-même à une estimation de la véracité des récits présentés par ses clients, il précise ne pas hésiter à radicalement mettre en doute un récit qui lui paraît inventé, tout en invitant son client à lui dire les véritables raisons de son départ. L'avocat estime cette pratique indispensable pour pouvoir bien assister et aider son client. Inciter le demandeur à présenter une histoire plus crédible est donc une technique destinée à lui épargner un rejet pour faits non établis. Dans la même optique, les instructeurs plutôt enclins à « tirer dans le sens de l'accord » soulignent souvent qu'il est essentiel de faire comprendre au demandeur ce qu'on attend de lui. Comme le constate entre autres I. Welge, il arrive fréquemment qu'un rejet soit justifié par le fait que le demandeur n'ait pas su s'expliquer de manière satisfaisante tandis que le compte rendu d'entretien montre que les questions posées par l'instructeur n'étaient pas suffisamment claires et explicites⁴⁸³. Si une préparation très poussée semble susciter davantage de soupçons chez les instructeurs français, il faut se rappeler que les demandeurs français doivent, pour être convoqués, adresser un récit écrit à l'OFPRA et qu'ils ont parfois tendance à reproduire tel quel. Il est évident qu'un entretien qui ne fait qu'enregistrer une seconde fois le récit écrit est inutile. C'est pour cela que les instructeurs français sont particulièrement soucieux de récolter des propos qui vont au-delà du récit écrit. Ne disposant d'aucun texte écrit au préalable, l'information délivrée par le demandeur en entretien est de toute façon inédite pour les instructeurs allemands, ce qui n'empêche qu'eux aussi se méfient de paraissant peu spontanés et largement préparés à l'avance. On peut désormais conclure à une sorte d'injonction paradoxale face au demandeur : d'un côté, l'institution attend de lui un récit cohérent, fluide et bien présenté ; d'un autre côté, il sanctionne le manque de spontanéité dans la mesure où celui-ci fait émerger des doutes quant à la crédibilité du récit.

Travaillant sous la pression temporelle, il s'agit généralement pour les instructeurs de rassembler le plus rapidement possible les éléments qui leur permettront de prendre et justifier une décision. Le temps que les instructeurs passent en entretien peut être extrêmement variable. Certains allèguent que les entretiens les plus courts peuvent se

⁴⁸³ Welge, I. (2006), *op. cit.*

terminer au bout de vingt minutes tandis que d'autres me disent qu'ils ne font jamais repartir une personne avant une heure ou une heure et demie. Les entretiens les plus longs peuvent prendre jusqu'à six heures, ce qui est cependant très rare. La longueur des entretiens fait l'objet, surtout à l'OFPRA, de divergences d'opinion au sein de l'institution. Tandis que les chefs, ainsi que certains instructeurs, estiment qu'un entretien n'a pas besoin d'être long pour être « bon » et pour atteindre ses objectifs en termes d'accès à l'information, de nombreux instructeurs pensent que seul un entretien fouillé, exhaustif et donc long peut véritablement conduire à la prise d'une décision la plus juste possible. Des observateurs internes, tels qu'I. Welge ou les deux avocats interrogés, affirment que les instructeurs au BAMF seraient justement souvent trop expéditifs dans l'interrogation du demandeur. Ils ne poseraient pas toutes les questions nécessaires à un véritable éclaircissement des faits. Chez les instructeurs de l'OFPRA on constate un clivage entre deux manières de faire : certains instructeurs ont tendance à « creuser » un maximum, à épuiser toutes les possibilités de questionnement pour donner toutes les chances au demandeur de défendre son cas. Ce procédé renvoie aux pratiques susmentionnées visant, souvent dans l'espoir d'obtenir des informations permettant de fonder un accord, à pousser le demandeur à « sortir de son récit », à l'inciter à se livrer. D'autres instructeurs adoptent une approche beaucoup moins incisive et engagée, consistant à enregistrer simplement ce que le demandeur a à dire en respectant ses non-réponses. Selon eux, le rôle de l'instructeur serait moins de faire dire à tout prix, mais plutôt d'écouter et de rapporter ce qui est dit de manière spontanée. Aux yeux des instructeurs qui préfèrent « creuser » au lieu de « laisser », le second procédé comporte le risque de ne pas suffisamment expliciter ce que l'institution attend et de rejeter des demandeurs que le stress, l'angoisse ou bien les mauvais conseils de personnes extérieures ont empêché de parler librement. Voici des exemples illustrant chacune des positions :

C'est une heure et demie, voir quatre ou cinq heures, ça dépend. Mais je trouve qu'il y a quand même un minimum de respect à avoir pour la personne, même si elle n'a pas grand-chose à dire, elle a quand même fait l'effort de venir à l'OFPRA et il y a un minimum. Et dans ma division, on travaille un peu tous de la même manière, même si il n'y a rien dans le récit, on essaye de tirer un maximum. Si ça se trouve, ils ont des choses à dire qu'ils n'ont pas écrites dans le récit donc on tire. Mon entretien le plus court c'est une heure ou une heure et demie.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2001]

Ce n'est pas la longueur de l'entretien qui fait qu'il soit bon ou pas. Cependant, c'est vrai, en vingt minutes il y a une marge d'erreur. Mais si la personne ne réagit pas – tant pis ! Il a eu sa chance. [...] Il ne faut vraiment pas prendre les gens pour des idiots. Quand quelqu'un vient ici, il est informé des possibilités qu'il a.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; instructeur ; histoire ; 2001]

Un agent d'encadrement supérieur mentionne par ailleurs que certains instructeurs finiraient par quasiment suggérer au demandeur des persécutions qu'il peut éventuellement avoir subies. De telles pratiques interrogatoires risquent tout autant de biaiser l'entretien qu'un questionnement insuffisant. Vouloir « creuser » ou « sortir le demandeur de son

récit » part souvent de l'intention de l'aider à libérer sa parole, à accoucher de sa véritable histoire et à faire des déclarations plus propices à l'accord.

En laissant de côté les plus ou moins grandes envies de l'instructeur d'aider le demandeur et sa disposition à sacrifier plus ou moins de son précieux temps de travail pour un entretien fouillé, il est communément admis qu'un entretien doit toujours être contradictoire. L'instructeur doit signaler au demandeur les lacunes qu'il constate dans son récit, il doit pointer ses contradictions et lui offrir la possibilité de fournir de plus amples explications. Ce comportement est requis non seulement dans un souci de justice face au demandeur, mais aussi pour que la décision puisse résister au jugement de l'instance de recours. Les instructeurs du BAMF sont légalement obligés de « faire des reproches » au demandeur, traduction approximative de l'expression allemand « *Vorhalte machen* » que mes interlocuteurs utilisent pour faire référence à cette exigence légale. Le terme « reproche » (« *Vorhalt* ») signifie ici le signalement au demandeur d'une contradiction ou incohérence dans son récit, qui suscite le doute de l'instructeur. Une décision négative fondée sur des reproches que l'instructeur n'a pas communiqués au demandeur risque fort d'être annulée par le tribunal administratif en cas de recours. Entre autres parce que toute annulation entraîne des frais pour le BAMF, sa direction est très attachée à ce que les instructeurs mettent en pratique le principe de l'entretien contradictoire. Si les instructeurs de l'OFPRA soulignent parfois l'importance de ce même principe, ils affirment de pas avoir de consigne ou d'obligation particulière à l'appliquer de manière systématique. Selon des observateurs externes (notamment les avocats et les acteurs associatifs), mais aussi internes des deux institutions, les instructeurs n'offrent souvent pas suffisamment d'opportunités au demandeur pour s'expliquer sur des points contradictoires de son récit. Ainsi, un avocat allemand me dit que 70 % des contradictions ne sont pas reprochées au demandeur durant l'entretien, mais seulement dans la lettre de rejet. Un instructeur français ayant durant un certain temps défendu des décisions négatives de l'OFPRA devant la CNDA, me dit qu'un mauvais entretien est...

...un entretien qui n'est pas contradictoire. C'est un entretien où l'OP a posé une batterie de questions sans jamais rebondir sur les déclarations. C'est un très, très mauvais entretien, et il y en a beaucoup comme ça. C'est aussi un entretien où l'OP ne fait pas comprendre ce qu'il attend du demandeur. Combien de fois j'ai dû défendre un dossier où l'OP demandait : quels étaient vos conditions de détention ? Et le demandeur répond : j'ai été détenu cinq mois et j'ai été torturé. Et l'OP passe à autre chose. Et après il va dire : ses déclarations sur la détention sont imprécises. Il faut reposer la question et montrer qu'on attend des détails sur le quotidien de vie etc.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; instructeur ; droit ; 2006]

Bien que les demandeurs ne parviennent souvent pas à fournir des explications complémentaires qui satisferaient l'instructeur, il arrive également que des contradictions apparentes du récit peuvent être levées grâce aux éclaircissements des réponses orales du demandeur. Il s'avère fréquemment que la contradiction est due à de simples malentendus induits, par exemple, par un problème de traduction.

Selon la démarche préconisée dans les deux institutions, l'instructeur ne doit en aucun cas garder ses interrogations, reproches et doutes pour lui-même afin de les utiliser plus tard dans la justification d'une décision de rejet. Offrir au demandeur la possibilité de s'expliquer est un devoir fondamental de l'interrogateur. Le doute de l'instructeur, sa méfiance à l'égard des déclarations du demandeur sont généralement parfaitement visibles. Suivant les propos recueillis, la grande majorité des instructeurs du BAMF et de l'OFPRA confronte les demandeurs à leurs doutes durant l'entretien. Cette confrontation peut cependant prendre des formes très diverses : tel que cela a été mentionné plus haut, elle peut apparaître comme une aide, une tentative d'offrir au demandeur des possibilités suffisantes de s'expliquer. D'un autre côté, elle peut s'apparenter à un reproche moral condamnant le mensonge. En trop soulignant son incrédulité, l'instructeur peut intimider et déstabiliser le demandeur ; en lui faisant reproche sur reproche, il peut le mettre dans une position uniquement défensive, le repousser dans ses derniers retranchements. Il apparaît en effet que le second type de comportements s'observe plus fréquemment au BAMF qu'à l'OFPRA. Les instructeurs français semblent être sensiblement plus doux et « diplomates » dans la confrontation, alors que les instructeurs du BAMF apparaissent comme moins patients et plus brusques. Voici d'abord trois extraits d'entretien du terrain français, illustratifs du style plutôt diplomatique :

Je suis une OP qui le dit quand la personne se plante. Je n'aime pas faire semblant. Je préfère leur dire : là, il y a un problème. Donc réagissez ! J'ai l'impression que c'est aussi mon devoir de lui dire quand il y a des contradictions. Donc je lui dis : est-ce que vous vous rendez compte que cela ne va pas ? Pourquoi vous dites ça ? Et s'il me dit : si, si, si, ça s'est passé comme ça ! Je ne creuse pas non plus 3 h parce que je n'ai pas le temps et en plus ça ne sert à rien de rentrer dans un jeu où il va rester sur ses positions.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire ; 2007]

C'est également important d'être très prudent dans la manière d'annoncer aux gens qu'on ne croit pas à l'histoire qu'il nous raconte. Si quelqu'un s'effondre en entretien, si son récit s'avère faux, il faut avoir beaucoup d'élégance pour lui dire que... Je ne pousserai pas le dos au mur la personne, l'OP doit avoir suffisamment de subtilité dans la parole pour dire à la personne que ce n'est pas crédible. Il faut avoir un peu de dignité. Les personnes sont déjà dans une situation précaire et c'est pas la peine de...

[Juin 2010, OFPRA : homme ; instructeur ; sciences politiques ; 2003]

Je suis quelqu'un de patient. Donc même si je sens que c'est n'importe quoi, je reste très calme. En neuf ans ça n'a pas dû m'arriver de m'énerver. Peut-être d'être un peu agacée et de dire : 'Monsieur, vous vous rendez bien compte que c'est incohérent ce que vous dites'. Mais je ne vais jamais plus loin que ça. Je laisse un peu transparaître mes doutes des fois, mais je ne dis jamais que je n'y crois pas du tout.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2001]

Se décrivant généralement comme assez sûrs de leur jugement, probablement grâce à leur longue expérience professionnelle, les instructeurs du BAMF prennent souvent moins de précautions pour dire au demandeur qu'ils ne croient pas ce qu'il leur raconte. Dans leur

manière de réagir aux récits qu'ils perçoivent comme faux ou inventés, transparaît parfois une impatience, un énervement, voire une vexation personnelle. Celle-ci peut, encore une fois, s'expliquer en partie par la fatigue professionnelle ressentie au bout d'environ vingt ans d'exercice du métier. En confrontant le demandeur à leurs doutes, ils semblent parfois vouloir afficher leur non-naïveté et montrer qu'ils ne se laisseront pas mener en bateau. Voici donc l'extrait d'un compte rendu d'entretien que j'emprunte au rapport d'I. Welge⁴⁸⁴. L'instructeur y signale explicitement comme « reproche » (« *Vorhalt* ») ses propos destinés à montrer son incrédulité :

« Reproche : Vos déclarations sont parfaitement superficielles. Je vous donne maintenant à nouveau la possibilité de m'expliquer de manière substantielle, détaillée et crédible quels problèmes concrets vous aviez en Érythrée qui ont mené à votre départ.

D : Comme je l'ai déjà dit, certains membres de mon groupe ont été arrêtés. La police est venue chez moi quand je n'étais pas là. Ils m'ont demandé. Ma fille aînée m'avait fait parvenir un message. Je m'attendais déjà à quelque chose comme ça. J'étais contrainte de partir pour des raisons politiques. Sinon je n'aurais jamais abandonné mes enfants.

Reproche : Je ne vous crois pas un mot !

D : Ça, c'est votre affaire.

I : Qu'en est-il de ce groupe de huit personnes ?

D : Nous étions un groupe d'opposition qui travaillait clandestinement contre le gouvernement.

I : Pourriez-vous m'expliquer ça un peu plus en détail ? [...court dialogue sur les activités et la composition du groupe, qui se conclut par :]

Reproche : Je souligne encore une fois que vos déclarations ne sont absolument pas crédibles. Je vous donne une dernière fois l'occasion de me dire la véritable raison de votre départ et de votre séjour !

*D : J'ai dit la vérité. Je ne peux pas raconter autre chose. (La demandeuse ricane). »*⁴⁸⁵

Au regard de ces exemples, il faut nuancer la différence BAMF-OFPRA évoquée plus haut. Il est évident que, dans leur discours d'auto-présentation face à l'enquêtrice, les instructeurs français ont tendance à se décrire comme plutôt sensibles et diplomates. Or, les observations directes et la lecture de comptes rendus d'entretien montrent qu'il existe chez les instructeurs de l'OFPRA des comportements tout aussi directs et brusques que chez leurs collègues au BAMF. Ces derniers ont peu tendance se présenter comme préoccupés par le bien-être moral du demandeur, alors que les instructeurs français disent souvent attacher un soin particulier à ne pas offenser ou déstabiliser le demandeur. Surtout le matériau empirique recueilli à l'OFPRA fait apparaître un décalage entre le discours tenu face à l'enquêtrice, qui témoigne du souci de conserver une bonne image, et la réalité du comportement des instructeurs. Ils affirment majoritairement réussir, sauf dans certains cas particuliers, à garder leur calme, à rester patients et à ne pas prendre personnellement les

⁴⁸⁴ Welge, I. (2006), *op. cit.*

⁴⁸⁵ Extrait d'un compte rendu d'entretien BAMF cité par I. Welge p. 118/119 : Érythrée ; 2004 ; rejet comme manifestement infondé.

mensonges des demandeurs. L'énervement contre le demandeur est décrit comme une réaction rare mais « humaine » et compréhensible. Elle est généralement évoquée à propos du comportement des collègues.

C'est vrai que j'ai vu des entretiens [elle parle ici d'observations effectuées durant la phase de formation successive à l'embauche] où on se disait un peu : ou là là, c'est difficile. Et quand j'en parlais après avec les autres collègues qui étaient arrivés au même moment que moi, certains étaient presque un peu choqués : c'est fou comment certains parlent aux demandeurs ! Et en box, même si c'est un peu insonorisé, on entend. On entend parfois que la voix monte un peu. Et les interprètes le disent aussi : ah là là, il y en a qui se fâchent.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire & sciences politiques ; 2008]

Ben ça, c'est humain je crois, après il faut garder une certaine mesure, ça fait parti de notre travail. Si on n'est pas capable de comprendre que l'autre joue aussi une partie de sa vie devant nous... Je sais que parfois je me suis emporté, mais j'essaie de toujours garder une certaine réserve et un ton de voix approprié. C'est normal qu'on s'énervé de temps en temps. Mais il faut que ce soit constructif. Il faut lui dire : Monsieur, maintenant ça ne va plus. Il faut changer, sinon on va vers le rejet.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; instructeur ; droit ; 2006]

Une ambiance plus ou moins tendue durant l'entretien et une certaine agressivité de l'instructeur peuvent transparaître dans le compte rendu d'entretien. Les associations et avocats savent, à travers les témoignages des demandeurs qu'ils encadrent, que les entretiens à l'OFPRA se passent le plus souvent sereinement et que des comportements abusifs de la part des instructeurs sont en effet assez rares. L'attitude énervée ou ouvertement agressive existe bien entendu, mais semble rester l'exception. Selon les propos de mes interlocuteurs, elle surgit surtout suite à des comportements déplacés de la part du demandeur. Les demandeurs peuvent occasionnellement déployer une attitude que l'instructeur perçoit comme désagréable ou impertinente (se moquer de l'instructeur, être hautain, ne pas coopérer...), cas dans lesquels l'entretien peut basculer vers un échange tendu et ouvertement conflictuel.

Je le prends personnellement seulement quand quelqu'un pense pouvoir me mener par le bout du nez. Ou quand quelqu'un est impertinent – mais ça n'arrive que très rarement. Mais dans ces cas-là, ça peut vraiment me prendre les tripes. Sincèrement. [...] Dans ces cas-là, j'arrive au bout de ma patience, mais nous devons quand même garder notre posture et nous n'avons pas le droit de descendre notre interlocuteur. C'est pour ça qu'on encaisse, et évidemment que c'est dur parfois. Quand vous faites ça depuis si longtemps, c'est difficile.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1993]

Mettre le demandeur sous pression, le confronter directement et peut être brutalement à ses manquements peut encore une fois être une stratégie interrogatoire visant à « libérer » sa parole. Tandis que certains instructeurs essayent avant tout de faire dire la vérité au demandeur en le mettant en confiance, d'autres ont plus facilement recours à l'outil de la

pression et déploient une attitude plus autoritaire et stricte. On retrouve ici le distinguo entre les instructeurs plutôt patients, faisant des entretiens longs, et ceux qui mettent rapidement fin à un entretien durant duquel le demandeur s'enferme dans un récit invraisemblable ou refuse de répondre de manière adéquate aux questions. Les premiers soulignent qu'il s'agit d'assister le demandeur plutôt que de le mettre sous pression ou d'essayer de le « piéger ». La « question piège » est évoquée tantôt comme une pratique malveillante et méchante, tantôt comme une technique rusée et efficace pour le dévoilement du mensonge. L'usage de questions pièges est beaucoup moins fréquente et surtout moins revendiquée par les instructeurs de l'OFPRA que par ceux du BAMF. En adoptant une définition large de la question piège, on peut malgré tout observer l'utilisation de cette technique chez certains instructeurs de l'OFPRA. La différence avec les instructeurs du BAMF apparaît néanmoins comme nette : ceux-ci se vantent parfois des astuces particulièrement malignes qu'ils utilisent pour réussir à « avoir » le demandeur, pour démasquer son mensonge et pour faire triompher la vérité. La valeur probante d'une « mauvaise réponse » à une question piège apparaît, aux yeux de l'observateur externe, comme douteuse tandis qu'elle est souvent perçue comme quasi totale par l'instructeur. Voici un exemple de ce que l'on peut considérer comme une technique de questionnement visant à piéger le demandeur :

Puis je le fais décrire la cellule de prison, dans laquelle il dit quand même avoir été incarcéré durant trois semaines. Généralement il va dire : 'elle était sombre, elle était sale, la nourriture était mauvaise'. Réfléchissez vous-même de manière logique : vous passez trois semaines dans une cellule, vous seriez certainement capable d'en dire plus que ce qu'il a dit. Puis je demande par exemple quelle taille faisait la cellule. 'Elle était petite'. Bien. Petite comment? 'Un mètre de large, un mètre de long et cent mètres de haut'. Bon, il était donc enfermé dans une cheminée. Si je suis méchant, je vais aussi demander : est-ce que la porte s'ouvrait vers l'intérieur ou vers l'extérieur ? 'Elle s'ouvrait vers l'intérieur'. Imaginez-vous une cellule de un mètre sur un mètre et la porte qui s'ouvre vers l'intérieur, vous n'y pouvez enfermer personne ! Une fois j'ai demandé : est-ce que la porte était fermée de l'extérieur ou de l'intérieur ? 'De l'extérieur et de l'intérieur ! Nous avons aussi un loquet'. Une cellule de prison qu'on peut fermer de l'intérieur, quelle sottise !

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1989]

La subdivision de l'entretien en deux parties peut également, comme il a été évoqué plus haut, être utilisée pour piéger le demandeur. La citation suivante montre le présupposé négatif de cet instructeur allemand et la technique qu'il utilise pour débusquer d'emblée un certain nombre de demandeurs qui, selon lui, ne disent pas la vérité :

Fondamentalement, je pars du principe qu'il [le demandeur] doit me persuader. Donc je ne vais pas aller en entretien en disant que c'est en principe positif pour le demandeur, mais plutôt l'inverse. Et ensuite, ça dépend de ses déclarations et de la manière dont il réagit à mes reproches. Donc du point de vue de la tactique, on peut dire que j'essaie de déchirer un peu l'entretien. En fait, je l'interroge au début sur des

choses qui ne deviendront importantes que plus tard. Pour en évincer déjà un certain nombre qui ne disent pas la vérité.

[Mai 2010, BAMF: homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1993]

Pour conclure, il faut à nouveau souligner que les différences entre les instructeurs de l'OFPRA et du BAMF à propos des pratiques interrogatoires sont peut-être moins importantes qu'elles ne le paraissent à travers leurs discours respectifs. Si les agents du BAMF semblent être assez directs et francs dans leurs rapports aux demandeurs, on peut espérer que cette franchise caractérise également leur discours face à l'enquêtrice. Le discours des instructeurs français apparaît en effet comme davantage lissé, car particulièrement soucieux de véhiculer une image de leur secteur professionnel qui irait à l'encontre de l'image répandue du bureaucrate froid et hostile aux demandeurs. En somme, les instructeurs du BAMF apparaissent comme moins complexés et préoccupés par leur image extérieure. Dans la mesure où ils trouvent leur attitude sévère parfaitement justifiée (surtout face à des fraudeurs supposés), ils l'assument devant l'enquêtrice. Les instructeurs de l'OFPRA auraient au contraire tendance à camoufler l'existence de comportements qui pourraient nourrir l'image de la quelle ils aimeraient s'éloigner.

7.2. LA CAPACITE DECISIONNELLE EN QUESTION

7.2.1. SAVOIR

Les connaissances et savoirs sur les pays d'origine des demandeurs dont disposent les instructeurs sont un des éléments majeurs de l'interrogatoire. Ils ont pour but d'estimer la véracité des faits allégués et de les qualifier juridiquement. Ces savoirs sont censés contribuer à préserver leur capacité décisionnelle qui est, comme il a été mentionné préalablement, remise en cause par l'incertitude radicale caractéristique de la situation d'entretien. Le but étant de prendre une décision avec la plus grande objectivité possible, les instructeurs sont en permanence à la recherche d'éléments sur lesquels pourrait atterrir une analyse objective. Des documents de preuve versés au dossier ne sont que rarement susceptibles d'assurer ce rôle, dans la mesure où leur authenticité est souvent remise en cause. Ainsi, la construction de repères pour une instruction objective se fonde largement sur les faits vérifiables, contenus dans le récit du demandeur. Afin d'estimer leur véracité, l'instructeur dispose de connaissances détaillées sur le contexte tant géopolitique que socioculturel duquel le demandeur est issu, tandis que la qualification juridique des faits allégués (ou établis) requiert surtout des connaissances juridico-administratives. À l'OFPRA comme au BAMF, l'instruction de la demande d'asile se base donc principalement sur trois types de savoirs :

1. Savoirs juridico-administratifs : ce type de savoirs concerne le cadre juridique et administratif dans lequel se déroule la procédure de demande d'asile. Ils concernent tant le champ d'application du droit d'asile (contenu juridique des divers statuts de

protection, clauses spéciales comme par exemple la clause d'exclusion⁴⁸⁶, jurisprudence...) que les règles procédurales régissant le travail d'instruction (délais, possibilités de recours, obligations légales du demandeur et de l'administration...).

2. Savoirs géopolitiques : ce type de savoirs est nécessaire à l'estimation de la véracité des faits « bruts » allégués par le demandeur. Ils concernent avant tout la situation géopolitique déterminée par les conflits politiques, interethniques, religieux et sociaux qui traversent ces régions. Ils se réfèrent également à la disposition géospatiale du pays ou de certains lieux importants (villes ou zones particulièrement touchées par les conflits, prisons, camps, réseaux de transport...)
3. Savoirs socioculturels : ce type de savoirs est utile à l'estimation de la crédibilité du récit du demandeur au regard du contexte socioculturel duquel il est issu. Ils concernent donc les mœurs, traditions et valeurs déterminant la vie sociale, familiale, religieuse et politique du pays. Ils portent également sur les codes socioculturels ou les comportements typiques et renvoient parfois à une « psychologie conventionnelle »⁴⁸⁷ des réactions et affects humains.

La construction de repères pour l'analyse objective s'appuie donc sur ces trois types de savoirs, dont seuls les deux derniers sont utiles à l'estimation de la véracité du récit. En raison de la place très importante que l'estimation de la véracité occupe dans le travail d'instruction, les deux derniers types de savoirs sont considérés comme essentiels dans les deux institutions. Les savoirs juridico-administratifs apparaissent comme plutôt secondaires et moins cruciaux pour l'instruction des dossiers. Les savoirs géopolitiques et socioculturels sont également ceux qui font tout particulièrement l'objet d'une spécialisation par zone géographique. Les savoirs des instructeurs se concentrent sur les pays ou régions d'origine des demandeurs dont ils instruisent les dossiers. Dans la mesure où l'organigramme de l'OFPRA reflète une subdivision en fonction de quatre grandes zones géographiques de provenance, les instructeurs français sont responsables d'un ensemble de pays relevant d'une même zone. Au BAMF, la spécialisation peut être plus disparate : un instructeur peut être en charge de pays d'origine de continents différents. Pour des raisons qui paraissent évidentes, la spécialisation sur certaines zones ou pays d'origine constitue une condition à l'acquisition de savoirs suffisamment détaillés et précis. En dehors de quelques modules de formation initiale ou continue proposés ponctuellement par les institutions, l'acquisition des connaissances est laissée à l'initiative des agents. Les instructeurs doivent donc s'auto-former sur « leurs » pays d'origine. Cette auto-formation passe en partie par la lecture de la

⁴⁸⁶ Il s'agit d'une clause figurant dans le texte de la Convention de Genève, selon laquelle toute personne ayant elle-même été auteur de persécutions ou ayant commis des exactions doit être exclue du statut de réfugié.

⁴⁸⁷ En s'interrogeant sur les « ressources de l'interprétation », P. Watier reprend la notion de « psychologie conventionnelle » de G. Simmel et la rapproche du « savoir nomologique » de M. Weber, du « stock de connaissances » d'A. Schütz et de l'« arrière-plan » de J. Searle : « la psychologie conventionnelle renvoie à ce que de nos jours on considérerait plutôt sous les termes d'arrière-plan, de cadres, grâce auxquels la relation à la réalité s'établit. [...] Cet arrière-plan porte sur un savoir des activités sociales, savoir d'être socialisé avec d'autres, que Simmel distingue de la connaissance scientifique de la société, car il renvoie aux activités pratiques plus qu'aux activités cognitives spécialisées ». Watier, P. (2007), « Les ressources de l'interprétation sociologique », *L'année Sociologique*, 57/1, p. 85.

documentation disponible. La nécessité d'une actualisation perpétuelle de ses connaissances est logiquement induite par le caractère évolutif de la situation notamment géopolitique dans les pays d'origine. Les instructeurs se plaignent cependant souvent de ne pas avoir le temps de se tenir suffisamment au courant de l'actualité de « leurs » pays. À défaut de pouvoir se livrer à des lectures et recherches documentaires approfondies, les instructeurs déclarent qu'une large partie des savoirs est acquise à travers les récits des demandeurs. Le stock de connaissances se forme donc au fur et à mesure de l'expérience professionnelle. L'acquisition de connaissances par le contact quotidien avec les demandeurs semble surtout concerner les connaissances socioculturelles. En partie à cause du manque de temps, les instructeurs affirment que l'apprentissage des faits géopolitiques passe lui aussi assez largement par l'échange direct avec les demandeurs, fait qui peut apparaître comme paradoxal dans la mesure où la véracité de leurs propos est assez largement remise en cause. Les instructeurs expliquent à ce propos que les faits allégués par les demandeurs sont généralement plutôt réalistes et potentiellement crédibles à l'égard du contexte de leur pays d'origine. Ils se réfèrent à des événements ou problématiques réelles. Ce qui est cependant en cause est l'authenticité de ces faits par rapport au vécu individuel de celui qui les invoque.

Au BAMF comme à l'OFPR il s'agit donc de reconstruire la capacité décisionnelle compromise par les nombreuses incertitudes entourant le récit des demandeurs à l'aide d'une connaissance solide sur la situation géopolitique et socioculturelle des pays d'origine. La solidité des savoirs professionnels vient ainsi contrebalancer le vide laissé par le manque de preuves et surtout la remise en cause des déclarations orales des demandeurs. L'expérience professionnelle est considérée comme essentielle dans la constitution de ces savoirs. En effet, le métier d'instructeur s'apprend largement « sur le tas ». Les compétences nécessaires, surtout celles qui vont au-delà de la connaissance des faits « bruts » relatifs à la situation géopolitique, ne peuvent, selon les agents, être acquises qu'au travers un exercice professionnel prolongé.

Ce qui est difficile : vous avez d'un côté besoin des compétences techniques, mais vous avez également besoin de compétences humaines, c'est ça l'exigence particulière de ce métier. C'est comme ça que je vois les choses. Et ça, [...], c'est quelque chose qui se développe au fur et à mesure. Je dirais que vous ne voyez ça qu'au bout de quelques années. [...] Et si vous y mettez quelqu'un qui sort fraîchement de sa formation professionnelle, il n'est pas tout de suite instructeur, ça se développe au fil des années.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1993]

C'est vrai qu'il n'y a pas de véritable formation à ça [l'établissement des faits], je pense que ça se fait plus par l'expérience de l'entretien et de la demande. Les récits se ressemblent, il faut l'avouer, beaucoup de demandeurs invoquent les mêmes faits donc l'expérience est vraiment le principal outil pour l'officier de protection pour se faire son idée sur la crédibilité d'un récit. Après, il y a aussi un travail à la base d'informations sur le pays d'origine qui est très important.

[Juin 2010, OFPR : homme ; chef de section ; droit & sciences politiques ; 2004]

Si la possession de compétences et de savoirs juridiques, géopolitiques, socioculturels et humains est généralement jugée comme fondamentale pour la (re-)construction de la capacité décisionnelle, certains instructeurs pointent les risques que recouvre une expertise et une spécialisation trop poussées. Les savoirs constituent d'indispensables repères pour l'orientation au milieu d'un amas d'informations dont le caractère fictionnel ou véritable est incertain. Les instructeurs y puisent une précaire capacité décisionnelle. En raison de ce statut de ressource essentielle pour l'estimation de la véracité, les savoirs peuvent parfois s'ériger en certitudes inébranlables ou bien, à défaut d'être révisés et remis en cause, se muer en croyances. Selon une observation faite par les agents de l'OFPRA, la ressource que constituent l'expérience, l'expertise et la spécialisation peut donc se retourner en son contraire et induire en erreur l'instructeur qui les perçoit comme totales et irréfutables. La spécialisation semble en effet constituer une question bien plus centrale et polémique à l'OFPRA qu'au BAMF. Certains de mes interlocuteurs français critiquaient la « sur-spécialisation des OP », leur manque corrélatif de polyvalence et l'« obsession de la spécialisation » régnant à l'OFPRA. Voici quelques extraits d'entretiens qui soulignent les risques comportés par la spécialisation :

J'ai très, très peur de la spécialisation à l'Office. L'OP trop spécialisé, c'est un OP qui me fait peur. L'OP généralistes fera bien mieux son travail qu'un OP qui se dit spécialiste d'un pays et qui va affirmer de grandes vérités en entretien. Et malheureusement, à l'Office, y a trop souvent ce genre d'OP. C'est une ancienne génération. L'Office recrute de plus en plus de généralistes. Mais les anciens travaillent sur leurs acquis et oublient de se documenter. Ils pensent même en savoir plus sur le pays que le demandeur d'asile. Et ça, c'est une grande, grande erreur de croire qu'on en sait plus que quelqu'un qui y a vécu pendant vingt-cinq ans. Alors que nous, on n'a fait que lire, entendre des histoires et peut-être s'y déplacer dans le cadre d'une mission de deux semaines.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; instructeur ; droit ; 2006]

Je pense que c'est un métier où celui qui dit : je suis super expérimenté... c'est faux ! C'est un métier où on doit tout le temps se remettre en cause. Même quand vous pensez maîtriser l'actualité d'un pays, vous allez vous retrouver dans une situation où le demandeur d'asile va vous apprendre que ce que vous pensiez était faux. [...] Le danger de ce métier est d'avoir des certitudes liées à des documents, des sources d'information. Il ne faut pas qu'on ait tendance à croire qu'on sait tout. Et que lui [le demandeur] a dit ça et donc il ment. Le doute doit aussi nourrir notre réflexion.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; instructeur ; sciences politiques ; 2003]

Les entretiens allemands ne font pas apparaître de telles mises en garde contre une spécialisation trop poussée ou des certitudes trop affirmatives. Au contraire, les instructeurs du BAMF se décrivent généralement comme très bien renseignés, comme assez sûrs de leur jugement et de leurs connaissances. Cette certitude des savoirs conditionnant une assurance dans le jugement s'observe en effet plus fréquemment chez les instructeurs expérimentés. Elle est donc plus caractéristique des agents du BAMF, qui sont en moyenne bien plus anciens que ceux de l'OFPRA. L'assurance professionnelle peut, comme l'observe

l'instructeur cité ci-dessus, donner lieu à une attitude dédaigneuse face aux déclarations du demandeur. Lors d'un entretien observé à l'OFPRA, une instructrice finissait par opposer à un demandeur congolais qui ne parvenait pas à répondre de manière satisfaisante à ses questions sur la région dont il se réclamait : « *Je connais mieux votre pays que vous, Monsieur* ». Cette phrase est parfaitement illustrative d'une attitude excessivement assurée et prétentieuse.

La manière dont les savoirs géopolitiques et socioculturels sont mobilisés en entretien pour estimer la véracité du récit a été très bien décrite par T. Scheffer pour le cas du BAMF. Ses constats sont, au regard des données issus de l'enquête réalisée à l'OFPRA, parfaitement transposables au cas français. L'auteur se demande comment la procédure d'asile produit de la capacité décisionnelle, comment elle parvient à transformer de « l'indécidable en du décidable »⁴⁸⁸. En cohérence avec les constats exposés ci-dessus, il affirme tout d'abord que la procédure est dominée par des savoirs qui permettent d'évaluer la crédibilité⁴⁸⁹. En utilisant le terme d' « épreuve de l'asile » (« *Asylprüfung* ») pour désigner l'entretien institutionnel, T. Scheffer souligne la ressemblance de ce dernier avec une épreuve scolaire, un contrôle de connaissances. En effet, cette idée constitue le fil rouge de son analyse. L'épreuve de l'asile consisterait à interroger le demandeur sur ce qu'il devrait, au regard de ses allégations, savoir. Si, par exemple, il allègue la participation à une manifestation, il doit, aux yeux de l'interrogateur, savoir à quel endroit celle-ci s'est déroulée, quel temps il faisait, combien il y avait de participants et quels événements particuliers se sont éventuellement produits. Les questions qui seront posées lors de l'épreuve sont donc déterminées par des « compétences de participation » (« *Teilnehmerkompetenzen* ») ou des « compétences de membre » (« *Mitgliedschaftskompetenzen* »). Toute allégation de participation ou d'appartenance crée une exigence informationnelle, une attente de la part de l'interrogateur⁴⁹⁰. De la qualité des réponses dépend la probabilité que l'appartenance ou la participation alléguée sont véritables. Pour décrire ce procédé au fil duquel les instructeurs transforment un vide informationnel en capacité décisionnelle, T. Scheffer reprend le terme utilisé par les instructeurs eux-mêmes : « *Stadt-Land-Fluss* » est un jeu d'enfant consistant à retrouver des noms de villes, pays ou fleuves⁴⁹¹. L'utilisation de cette appellation par les instructeurs du BAMF témoigne du regard ironique qu'ils semblent porter sur leur propre pratique interrogatoire. L'observation du travail des instructeurs de l'OFPRA montre qu'eux aussi jouent souvent à « *Stadt-Land-Fluss* » avec les demandeurs. Bien que les enjeux ne soient évidemment pas les mêmes pour les deux parties, tant l'interrogé que l'interrogateur doivent disposer de certains savoirs. Le matériau empirique comporte un nombre très important d'exemples montrant l'importance des savoirs géopolitiques et illustrant la

⁴⁸⁸ Traduction libre de l'expression employée dans le titre de son article : Scheffer, T. (2003), « Kritik der Urteilskraft – Wie die Asylprüfung Unentscheidbares in Entscheidbares überführt », In : *Migration steuern und verwalten*, Oltmer, J. (Ed.), Göttingen : Vandenhoeck & Ruprecht, pp. 423-458.

⁴⁸⁹ *Ibid.*, p. 424.

⁴⁹⁰ *Ibid.*, p. 425-429.

⁴⁹¹ En France, ce jeu est surnommé « le baccalauréat », nom qui fait par ailleurs écho au parallèle que T. Scheffer établit entre l'entretien institutionnel et le contrôle de connaissances scolaire.

manière dont les instructeurs procèdent à la vérification des connaissances selon les appartenances ou participations évoquées par les demandeurs :

Quand on connaît le pays, on peut plus entrer dans les détails, puis on arrive à être plus certain. Si quelqu'un de Turquie me raconte par exemple quelque chose sur la HADEP et je sais que la HADEP a été transformée en HEDAP en 1990... euh, non, 2002 ! – et que lui [le demandeur] ne sait rien du tout par rapport à ça, ce n'est pas beaucoup ! Il ne peut pas avoir été membre ou activiste. Dans ces cas, les connaissances sur les pays d'origine aident quand même beaucoup.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1991]

Certains disent avoir participé à des manifestations mais ne savent rien raconter sur le déroulement de ces manifestations quand on leur demande. Ou alors il [le demandeur] sait que les chrétiens d'Irak sont reconnus en Allemagne, il y va et il ne présente pas de carte d'identité parce que dans la carte d'identité irakienne, l'appartenance religieuse est notifiée. Avec ça, il pourrait prouver qu'il est chrétien. Ce qui est par exemple intéressant dans cet entretien-ci [pointe un compte rendu sur le bureau] : il sait des choses sur le christianisme, du style : tends ta joue gauche si on t'en colle une à droite. Il sait qu'il y a douze apôtres, mais là, il ne se rappelle pas de leurs noms. Il n'a jamais entendu parler des dix commandements mais a été baptisé. Il a donc quelques connaissances mais il manque un peu la conviction que c'est vrai.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1989]

Si quelqu'un me dit qu'il est militant politique, je ne sais pas si c'est vrai ou si c'est faux. Je pars toujours du principe que les gens disent la vérité, il y en a qui font l'inverse mais moi, je préfère. Et du coup, je leur demande de m'expliquer. S'il explique bien, il est militant, s'il n'arrive pas à expliquer, il n'est pas militant. Mais moi, je ne sais jamais vraiment ce que sont les gens. Je lui demande des choses qu'il doit être capable de m'expliquer si jamais c'est vrai. S'il arrive à répondre à tout ça, je vais établir le fait qu'il est militant.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2006]

I : Donc vous êtes membre du MLC ?

D : Oui, militant.

I : Depuis quand ?

D : 2006

I : Pourquoi ?

D : Je souhaitais être militant, je m'intéresse au parti que je trouve bon.

I : Pourquoi le trouvez-vous « bon » ?

D : Jean-Pierre Bemba cherche l'État de droit, le développement de notre pays et la justice. Avec le président Kabila, ça ne va pas, au Congo on n'a pas le droit de parler, le président est un petit dieu.

[...]

I : Qui est le président du MLC ?

D : Jean-Pierre Bemba.

I : Que signifie MLC ?

D : Mouvement... MLC... pour la libération du Congo.

I : Qui est le numéro deux ?

D : Olivier Kamitatu.

[...]

I : Vous dépendez de quelle fédération du MLC ?

D : Ça veut dire quoi, madame ?

I : C'est une structure du MLC.

D : Je ne connais pas trop.

I : Vous apparteniez à quelle section ?

D : Ndanu.

I : C'est quoi ?

D : Un quartier, la section Ndanu.

[...il raconte avoir été observateur lors des élections...]

I : Décrivez les locaux de Kin-Mazière.

D : Avenue du Boulevard 30 06, on va tout droit Ambassade de France, on continue jusqu'au rond-point.

I : Non, ce n'est pas ma question : je vous demande de décrire l'intérieur de Kin-Mazière, pas le chemin pour s'y rendre ?

D : On entre, une grande salle avec des militaires, on relève la montre, on t'inscrit, on va dans le couloir, cellule simple ou cave au fond du couloir.

I : Une maison, un immeuble ?

D : Un immeuble de deux ou trois niveaux.

I : Les cachots sont où ?

D : Au rez-de-chaussée.

I : Au rez-de-chaussée ?

D : Aéré, lumineux, mais dans la cave c'est obscur avec une petite lumière.

[Extrait compte rendu d'entretien OFPRA : cas N°9 ; RDC ; 2009 ; rejet]

I : Revenons à l'idéologie, quelle est la façon maoïste pour prendre le pouvoir, comment Mao veut prendre le pouvoir ?

D : Je crois toujours que l'idéologie maoïste est une solution pour les peuples du monde. C'est impossible de faire un changement si la masse ne change pas, c'est un problème de masse.

I : Mais il y a quand même de très grosses différences pour prendre le pouvoir selon qu'on est marxiste ou maoïste ?

D : Nous, tous les marxistes léninistes maoïstes, nous avons une idéologie et une croyance en la science et nous croyons que la science est évolutive, simplement avec le marxisme, avec la révolution russe, c'est arrivé au grade de Lénine. Mais l'histoire n'est pas finie, ça a continué et c'est arrivé au niveau de Mao.

I : Mais c'est complètement différent, ils ne privilégiaient pas les mêmes classes, ça fait très bizarre, de tout mettre dans le même sac... ?

D : Dire que je suis marxiste léniniste ne veut pas dire que je suis communiste, il y a beaucoup de partis communistes ou socialistes qui essaient de faire la même chose mais nous, les marxistes léninistes maoïstes, on ne veut pas faire la même chose, on se sépare un peu d'eux. Juste avant la première guerre mondiale, les partis qui se prétendaient socialistes ont soutenu leurs propres gouvernements et ont renié le vrai socialisme que Lénine a dit, il a été trahi.

I : Par exemple en Turquie, votre parti privilégiera quelle classe ?

D : Ouvrière.

I : Donc ce n'est pas maoïste ?

D : Il ne faut pas le prendre sur le papier comme en Chine, en Turquie il y a beaucoup plus de paysans qu'autre chose mais ce n'est pas un handicap.

I : Mais d'après la tendance maoïste, c'est justement un avantage parce qu'on arme les paysans pour faire la révolution.

D : La force basique c'est les ouvriers mais il ne faut pas non plus rejeter la force que représentent les paysans. D'ailleurs, aux États-Unis, il n'y a pas de paysans et ça ne veut pas dire qu'il n'y a pas de parti maoïste.

[Extrait compte rendu d'entretien OFPRA : cas N°1 ; Turquie ; 2010 ; rejet⁴⁹²]

Les questions sur les partis politiques, les lieux de détention, le déroulement d'évènements politiques importants etc. sont souvent extrêmement pointilleuses et supposent donc des connaissances détaillées. Certains instructeurs sont capables de décrire l'intérieur d'une prison en Afrique comme s'ils y avaient été détenus eux-mêmes. Dans l'épreuve de véracité, la possession d'informations précises, dont ne disposent *a priori* que ceux qui en ont une connaissance intime, peut être exploitée par l'instructeur comme un instrument infaillible. Un agent allemand me raconte par exemple comment un de ses collègues a réussi à piéger un demandeur prétendant avoir été détenu dans la « prison des cent portes » en Turquie. L'instructeur sait qu'il y a dans cette prison une cellule au fond d'un couloir que les détenus

⁴⁹² Bien qu'elle prenne finalement une décision de rejet, l'instructrice établit l'engagement politique du demandeur et le signale dans la lettre de rejet.

appellent « Sibérie ». Lors de l'interrogation sur sa détention dans cette prison, l'instructeur demande donc au demandeur où se trouve la Sibérie, ce à quoi le malheureux demandeur répond : en Russie. Puisque l'instructeur estime « qu'il faut savoir ça si on y a vraiment été », la demande est rejetée comme non crédible.

Au-delà des savoirs géopolitiques à proprement parler, les instructeurs affirment avoir recours à des questions d'ordre logique pour estimer la véracité des propos du demandeur. Ces tests peuvent prendre la forme de questions pièges. Ils sont plus présents dans le discours des instructeurs allemands qui soulignent qu'un récit doit présenter une cohérence et une logique interne pour emporter la conviction. Les instructeurs semblent ainsi attribuer une grande valeur à l'analyse critique du récit : toute faille logique mène quasi automatiquement à une décision de rejet.

Ou alors il faut essayer d'expliquer les choses par la raison et la logique. Un exemple : un noir africain [« Schwarzafrikaner »] m'a raconté une fois d'avoir pris un pistolet et d'avoir tiré deux fois sur un policier qui était mort sur le coup. Puisqu'il n'était pas très éduqué, je lui ai demandé à quelle distance se trouvait le policier, ce qu'il ne savait pas. Je l'ai alors invité à me montrer un endroit à l'extérieur [pointe par la fenêtre de son bureau] et il m'a dit que le policier aurait été près du buisson là haut [le buisson en question est relativement loin, à environ 100 m]. Si je me mettais à cet endroit et il essayait de me tirer dessus avec un pistolet, il ne m'aurait jamais touché ! Déjà à vingt-cinq mètres de distance, on a du mal à atteindre une cible de taille humaine. Et c'était la première fois qu'il avait un pistolet dans la main. Ça, c'est de la pure logique, par exemple.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1989]

Puis ce sont des questions de cohérence. C'est assez intéressant : beaucoup de demandeurs racontent comme s'ils étaient un auteur, comme s'ils pouvaient tout voir d'en haut, et ils racontent leur histoire. Par exemple : 'la police a arrêté mon ami, ils l'ont emmené et je me suis enfui chez mon oncle. Et mon ami a été torturé par la police et a tout raconté, aussi sur moi, il m'a accusé d'être celui qui a tout planifié...' Et là, il faut quand même réfléchir : d'où il sait tout cela en détail ? 'Est-ce que vous avez encore été en contact avec cet ami ?' 'Non, pas de contact ! Il est toujours en prison, il a complètement disparu ! Et ça va m'arriver aussi !' Et il raconte ça comme un auteur omniscient, comme Karl May. Ce sont les questions de logique typiques. Mais là il faut réfléchir : est-ce que c'est possible ? Parce que ça sonne bien comme ça, comme si on lisait un roman.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1993]

Les connaissances socioculturelles que les instructeurs utilisent pour estimer la véracité d'un récit sont certainement les moins saisissables et se chevauchent parfois avec les autres types de connaissances et raisonnements évoqués ci-dessus. Il s'agit en effet moins d'un savoir solide que d'une sensibilité pour la provenance socioculturelle du demandeur. Dans l'interrogatoire, celle-ci permet tant l'adaptation au cas particulier que l'évitement de certaines erreurs d'appréciation induites par une vision ethnocentriste. Voici trois exemples

d'utilisation de connaissances socioculturelles : dans le premier, la prise en compte du niveau éducatif décrédibilise les allégations du demandeur ; dans le second, l'instructeur souligne la nécessité de prendre en compte certains aspects particuliers des cultures d'origine des demandeurs ; dans le troisième, l'instructeur s'appuie sur ses connaissances à propos des mœurs du pays d'origine pour estimer la crédibilité du récit du demandeur.

Déjà il y a les faits objectifs, si la personne me parle d'un évènement énorme qui n'est mentionné nulle part, déjà c'est mal parti. Et quand ce sont des motifs politiques, par exemple pour les Bangladais, ils pourraient tout à fait avoir un engagement politique, le problème c'est seulement qu'il y a un tel décalage entre les responsabilités qu'ils allèguent – j'ai été secrétaire général de je ne sais pas quoi, un truc énorme ! – et que des fois ils sont à peine lettrés. Des fois il y a cette espèce de 'gap', comme on dit en anglais, que ça saute aux yeux assez rapidement.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; langues ; 2006]

Par exemple le ressenti temporel... les gens de pays arabes ont un ressenti temporel complètement différent et je dois savoir cela ! [...] Ou bien cette situation d'entretien : le demandeur est en face de vous, l'interprète entre les deux, vous savez que dans les administrations [de son pays d'origine] les gens sont parfois battus, même s'ils ne veulent que demander un passeport, c'était comme ça autrefois ! Vous devez savoir ça, c'est la compétence humaine qui est nécessaire pour faire des choses un minimum raisonnées dans ce métier.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1993]

Et puis je demande : que s'est-il passé, à cause de votre orientation [il évoque l'exemple d'un demandeur homosexuel] ? Dans de tels pays, on fait ça de manière très cachée, il y a des communautés dans les grandes villes, ils se rencontrent dans certains clubs particuliers... vous ne pouvez pas vous y balader sur la plage main dans la main, comme en Allemagne, ce n'est pas possible. Et s'il y en a un qui me raconte qu'il s'est bercé avec son copain sur le mur de la ville, ça va déjà me rendre sceptique. Et puis je demande s'il s'y connaît dans la communauté correspondante, nous connaissons maintenant les endroits dans les grandes métropoles, on sait ce qui se passe dans la communauté là-bas.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1992]

Plus les instructeurs s'appuient sur leurs savoirs pour interroger les demandeurs et évaluer le bien-fondé de leurs demandes, plus le fait de savoir ou ne pas savoir, d'avoir ou de ne pas avoir certaines connaissances devient crucial pour les demandeurs. Pour persuader leurs interlocuteurs, les demandeurs doivent se plier à ce qu'on exige d'eux lors de l'épreuve de l'entretien. Les décisions de rejet sont fréquemment argumentées au travers du décalage entre le « profil d'exigences »⁴⁹³ établi à partir des appartenances et participations alléguées et la capacité de répondre aux questions correspondantes. Voici l'extrait d'une instruction

⁴⁹³ Scheffer, T. (2001), *op. cit.*

dans lequel l'agent légitime sa proposition de rejet par la méconnaissance flagrante du demandeur :

Force est de constater que l'intéressé ne maîtrise pas les fondements et mécanismes de l'idéologie dont il parle et ses références obscures et confuses à la révolution française et à la « petite révolution française de 71 jours par les ouvriers » n'apportent que plus de confusion à son récit. [...] D'autre part, Lénine aurait été, selon lui, tué en 1824 mais aurait fait la révolution en Russie dont l'intéressé ignore la date. « Lénine » est également selon lui « le fondateur du MLKP ». [...] Il semble qu'au regard des explications répétitives et non personnalisées de l'intéressé sur son engagement et son parti, illustrées par quelques idées non maîtrisées, qu'il s'est approprié un discours qui n'est pas le sien.

[Extrait instruction OFPRA : cas N°3 ; Turquie ; 2009 ; rejet]

Savoir ou ne pas savoir peut avoir des conséquences radicales. Que le demandeur ait ou non personnellement vécu les faits qu'il allègue, son récit ainsi que les réponses aux questions qui lui sont adressées doivent être cohérents, précis et consistants. Au vu de ce qui vient d'être dit, il paraît parfaitement logique que les demandeurs se préparent à l'entretien, se renseignent auprès de tiers sur les questions posées par les agents administratifs et apprennent les réponses correspondantes. La préparation parfois très poussée des demandeurs est ainsi perçue comme limitant l'efficacité de la technique du contrôle de connaissances. Bien que les instructeurs essayent de contrer la préparation des demandeurs, par exemple en changeant régulièrement de questions, la présentation d'un récit cohérent et la capacité à répondre aux questions n'est souvent pas une preuve de crédibilité suffisante. L'estimation de la véracité doit reposer sur plusieurs piliers et ne peut se contenter d'une simple épreuve de connaissances. Il s'agira dès lors d'exposer les techniques de questionnement mobilisées en entretien pour compléter la vérification par les savoirs.

7.2.2. CROIRE

Dans son essai sur les règles régissant les prises de décision des jurés aux États-Unis, H. Garfinkel livre une analyse perspicace des tourments que les jurés traversent en essayant de faire le tri entre « *fact* » et « *fancy* »⁴⁹⁴ : « Le tri produit un 'corpus de savoir' qui a pour partie la forme d'une histoire chronologique et pour partie la forme d'un ensemble de relations empiriques générales. Ce 'corpus' est traité par les jurés à n'importe quel moment comme 'l'affaire'. Par 'affaire', on entend le mode logique du 'réel', qui est mis en contraste par les jurés avec les modes logiques du 'supposé', du 'possible', du 'fantaisiste', de l' 'hypothétique', et d'autres termes de ce genre »⁴⁹⁵. H. Garfinkel poursuit en précisant que prendre une décision juste sur les faits requiert pour les jurés un exercice adéquat du doute et une utilisation sensible de leurs savoirs. Parvenir à une décision par l'application de la

⁴⁹⁴ La traduction officielle propose « imagination » ; or, on pourrait également traduire ce terme anglais par « fantaisie » ou « fiction ». Garfinkel, H. (1984), *Studies in Ethnomethodology*, Cambridge : Polity Press, p. 105.

⁴⁹⁵ Garfinkel, H. (2007), *Recherches en ethnométhodologie*, Paris : PUF, p. 190/191.

norme juridique présuppose la construction d'une *affaire* ou d'un *cas*, qui présuppose, quant à elle, un accord sur « ce qui s'est réellement passé »⁴⁹⁶.

En essayant de faire la part des choses entre faits et imagination / fiction, les instructeurs balancent, tout comme les jurés de H. Garfinkel, entre savoir et croire, entre assurance et doute. Moins un dossier comprend d'éléments « solides » sur lesquels pourrait atterrir une évaluation de la véracité basée sur la confrontation des savoirs, plus l'incertitude de l'instructeur est radicale, plus il est contraint de convoquer des éléments d'appréciation subjectifs pour parvenir à tester la véracité du récit. De tels éléments « solides » peuvent non seulement être des documents de preuve matériels mais aussi la prétention d'une appartenance politique ou religieuse, d'une participation à un événement de grande ampleur, d'un séjour dans des lieux de détention connus etc. Craignant une interrogation détaillée à propos de telles allégations, les demandeurs présentent souvent des récits dépourvus de faits potentiellement vérifiables. Au lieu de se dire membre d'un parti politique, ils disent avoir été sympathisants ce qui les dispense de présenter une carte de membre et d'avoir des connaissances solides sur l'organisation interne du parti ; au lieu d'affirmer avoir participé à une révolte ou une manifestation, ils allèguent en avoir été soupçonnés à tort ; au lieu d'affirmer avoir séjourné dans une prison officielle, ils disent avoir été détenus dans un lieu secret et caché. L'élargissement du champ de protection aux persécutions par des acteurs non étatiques a contribué à la multiplication des récits quasiment invérifiables. Des récits évoquant une persécution par l'État, un mandat d'arrêt, un séjour en prison, une prononciation de peine de mort, sont en effet plus aisément vérifiables que ceux qui se réfèrent à des persécutions suite à un litige familial, des menaces par un groupe criminel ou mafieux méconnu ou des harcèlements en raison d'une orientation sexuelle. Confronté à des récits relevant de la persécution et du litige privé, le savoir cède la place au croire. Puisqu'il est impossible de savoir si une personne a été, dans son pays d'origine, soupçonnée d'avoir collaboré avec un groupe d'opposants, si une personne a été menacée pour avoir entretenu une relation amoureuse interdite, l'instructeur doit s'en remettre à sa perception subjective, sa conviction intime, pour finalement dire s'il y croit ou s'il n'y croit pas. Mes interlocuteurs estiment ainsi que la subjectivité de l'instructeur entre inévitablement dans l'appréciation des dossiers, d'autant plus qu'ils relèvent de problématiques difficilement saisissables par l'approche s'appuyant sur les savoirs. L'absence de critères d'appréciation objectifs augmente donc le risque que la (proposition de) décision soit fortement influencée par la sensibilité, les sympathies et les opinions personnelles de l'instructeur. L'objectif affiché est de réduire la part du subjectif, d'objectiver au maximum le raisonnement menant à la décision. Une technique d'objectivation souvent employée par les instructeurs consiste par exemple à « laisser reposer » un dossier. De nombreux instructeurs évitent d'instruire les dossiers « à chaud », immédiatement en sortant de l'entretien, et préfèrent laisser une distance temporelle entre le moment de l'entretien et celui de la décision qui, en se transformant en distance

⁴⁹⁶ *Ibid.*, p. 190.

émotionnelle, permet de prendre du recul par rapport aux impressions personnelles, de porter un regard plus neutre sur le cas et de maîtriser ses affects.

Quand on a un peu trop d'empathie pour la personne alors que son dossier ne peut pas vraiment mener à une décision positive, c'est très difficile de faire une décision de rejet dans la foulée. [...] Avoir un petit répit et reprendre le dossier en ayant un peu évacué, en ayant les souvenirs un peu moins frais sur toute l'émotion qu'il a pu y avoir, ça peut être plus facile de prendre des décisions quand elles sont négatives.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2003]

Si certains instructeurs sont particulièrement soucieux de proposer ou de prendre des décisions avec le plus d'objectivité possible, il est très largement admis que l'intervention de la subjectivité de l'instructeur est inévitable et « normale ». Le terme de « subjectivité » tel qu'il est employé par mes interlocuteurs recouvre en effet deux versants dont l'intervention dans le jugement apparaît comme inégalement légitime. D'un côté, l'instructeur doit apprécier subjectivement la crédibilité du récit et du demandeur, d'un autre côté il doit laisser de côté toute considération ou jugement personnel dépassant le strict cadre du dossier. La première forme de subjectivité renvoie donc à l'intime conviction, au flair, à l'intuition, au feeling ou au « *Bauchgefühl* ». Elle constitue sans doute une ressource très utilisée du processus décisionnel, même si elle est jugée comme plus ou moins fiable et légitime par les divers agents. Tandis que certains essaient d'avoir le moins possible recours à ce type d'appréciations par l'intuition, la croyance et la conviction, d'autres leur laissent une large place dans le processus décisionnel et soutiennent la fiabilité de cet indicateur subjectif. La place que le jugement par intime conviction occupe *de facto* et la place qu'il devrait occuper dans l'instruction de la demande d'asile fait l'objet de vives controverses, notamment à l'OFPRA. Alors que certains instructeurs pensent que l'objectivation du processus d'instruction et de l'évaluation de la crédibilité est possible, d'autres estiment qu'elle est plus fantasme que réalité. Selon ces derniers, l'intime conviction doit avoir toute sa place dans l'instruction, être assumée et bénéficier d'une légitimité dans l'argumentation de la décision. Les décisions basées sur la simple intime conviction de l'agent instructeur posent évidemment problème aux agents contrôlant leur travail. À moins de bénéficier de la confiance totale du supérieur hiérarchique, les instructeurs ne peuvent se contenter d'affirmer dans leur (proposition de) décision qu'ils y croient ou qu'ils n'y croient pas, mais doivent expliquer en détail ce qui suscite leur conviction ou leur suspicion.

Rendre des comptes sur son intime conviction est perçu comme une tâche d'autant plus difficile que le dossier est dépourvu d'éléments saisissables et solides. Quand la méthode de la vérification par les savoirs et connaissances touche à ses limites, les instructeurs doivent donc recourir à d'autres moyens pour se forger une intime conviction et la rendre compréhensible à des tiers. Rappelons que pour apparaître crédible, un récit doit être détaillé, précis, logique et compréhensible. À ces exigences, qui se réfèrent à la cohérence interne et au contenu même du récit, s'ajoute dès lors une seconde exigence induite par la volonté des instructeurs de savoir si le demandeur a lui-même vécu et éprouvé dans sa propre chair les faits qu'il expose : l'exigence de la *personnalisation* du récit. Celle-ci est d'autant plus importante que le récit se compose de faits invérifiables. L'approche par la

personnalisation requiert donc un autre questionnement que celui basé sur les savoirs. Il s'agit ici d'interroger le demandeur sur la manière dont il a ressenti, perçu et vécu une situation qu'il évoque dans son récit. L'instructeur attend une description dense comprenant des détails sur les sensations intimes et personnelles du demandeur. Un récit personnalisé et authentique inclut des références à la perception par les sens (visuel mais aussi auditif, olfactif et tactile), ainsi qu'aux émotions du demandeur. De telles références peuvent devenir des garants de véracité absolus.

Et j'ai une jeune fille qui m'a dit : 'quand mon papa est arrivé, il avait été détenu, qu'est-ce qu'il sentait mauvais !' C'est bête, elle rougissait en le disant... Mais ce sont les impressions sur les sens, qui peuvent faire penser qu'ils ont vécu ça. Parce qu'on ne pense pas à inventer une chose pareille.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2008]

Le demandeur ne doit pas réciter, énumérer des faits mais raconter une histoire authentique qui donne alors une impression de vécu personnel. Les réponses aux questions doivent être spontanées sans paraître apprises par cœur. Le questionnement visant l'obtention d'éléments personnalisés est un exercice délicat, surtout parce qu'il concerne souvent des faits douloureux tels que les agressions, l'incarcération, la torture etc. Pour le mener à bien, les instructeurs doivent être explicites et clairs sur leurs attentes, en même temps d'être sensibles, prudents et diplomates.

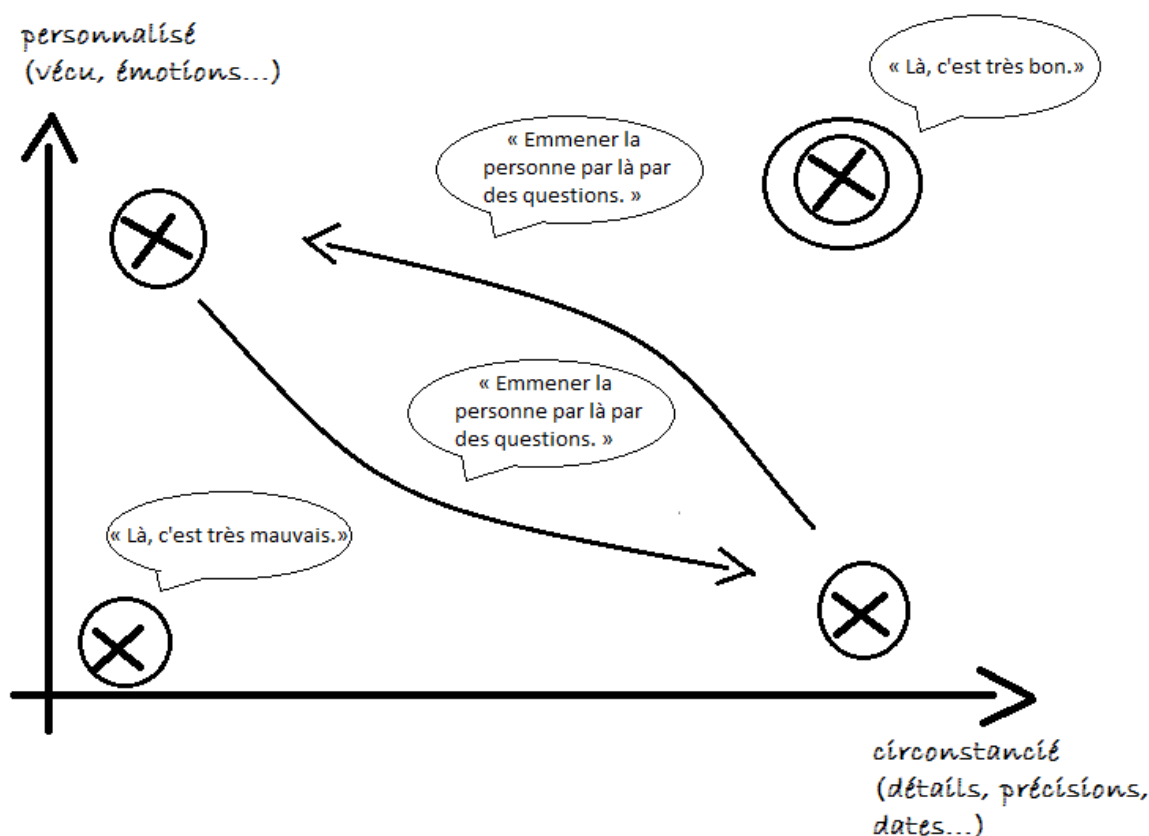
Les deux méthodes employées pour estimer la véracité d'un récit sont complémentaires. Leur utilisation en entretien se fait en fonction des déclarations spontanées du demandeur. Ainsi, un chef de section chargé de la formation des instructeurs nouvellement recrutés me fait part des explications et conseils qu'il donne à ce propos aux novices. Il illustre son propos par un schéma reproduit ci-dessous.

Simplement il y a un certain nombre de critères, une grille d'évaluation qu'il faut avoir en tête. Il y a deux choses : il y a le récit et la qualité des déclarations. Pour le récit il y a d'un côté sa cohérence interne – chacun peut le faire, c'est une question de logique – et il y a la cohérence externe du récit, c'est-à-dire qu'on peut avoir une histoire tout à fait crédible en soi mais est-ce qu'elle est crédible dans un contexte ? Ça, c'est la part la plus objective possible. La part la plus subjective, c'est l'évaluation de la qualité et des déclarations – je faisais un petit schéma ce matin, je vais vous le refaire. Attention, aucune prétention scientifique ! [Prend une feuille et un stylo et dessine le schéma en expliquant :] On peut être confronté à deux cas de figures idéal-typiques, soit à un récit très cohérent, logique, mais peu personnalisé, soit à un récit qui ne raconte pas grand-chose mais où la personne est visiblement très affectée. Pour le premier cas, il faut donc essayer de demander des détails personnalisés, pour le second il faut essayer de voir si la personne peut situer son histoire et donner des informations précises sur les événements. Si on a vécu quelque chose, on est capable et on doit être capable de le raconter, chacun à sa manière, et il faut tenir compte de différents facteurs, de la situation de stress, de la difficulté à raconter des événements graves, du niveau socio-éducatif de la personne etc. Il faut adapter ce qu'on attend au

public. Mais l'exigence que la personne vous raconte ce qu'elle a vécu, on doit l'avoir tout le temps. Il reste bien sûr toujours une part de subjectif et ce sont juste des points de repère pour la réduire au minimum. Quand on [un agent instructeur] me dit : lui était bon. Je demande toujours : pourquoi il était bon ? Je ne supporte pas de voir dans des décisions : crédible ou pas crédible. Il y a une part de subjectif qu'il faut essayer d'objectiver.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; chef de section ; droit ; 2003]

FIGURE 5 : SCHEMA REALISE PAR UN CHEF DE SECTION INTERROGE



Le caractère très personnalisé et authentique d'un récit peut ainsi compenser son caractère quelque peu confus concernant la chronologie des événements (qui peut s'expliquer par le stress de la situation d'entretien, le refoulement post-traumatique, la difficulté à traduire les références temporelles et calendaires d'un système culturel à un autre...). De la même manière, le caractère détaillé, précis et cohérent d'un récit peut compenser le fait qu'il soit raconté avec indifférence, en absence de réactions émotionnelles et d'éléments personnalisés (qui peut elle aussi être due à des facteurs culturels ou psychologiques). Pour prêter foi à un récit, les instructeurs exigent cependant généralement que les deux caractéristiques soient réunies.

Le récit crédible peut être défini négativement en se référant à la liste des adjectifs utilisés dans les décisions de rejet pour qualifier les déclarations des demandeurs. Une telle liste est diffusée au sein de l'OFPRA comme aide à la rédaction. Certains de ces adjectifs évoquent des lacunes en termes de connaissances, de logique et de cohérence, d'autres se réfèrent plutôt à un manque de personnalisation et d'authenticité. Voici quelques exemples :

Manque de connaissances et de cohérence :

- Confus
- Flou
- Sommaire
- Décousu
- Peu plausible

Manque de personnalisation et d'authenticité :

- Stéréotypé
- Convenu
- À caractère schématique
- Non personnalisé
- Plutôt général

Dans leur tentative de faire correspondre leurs déclarations aux exigences institutionnelles, les demandeurs ont parfois tendance à « exagérer », à « en faire trop », à « en rajouter » ou à « gonfler leur récit » (selon les expressions utilisées par mes interlocuteurs). Ces exagérations ou « *Steigerungen* », comme disent les allemands, ont tendance à entraver la crédibilité du récit aux yeux des instructeurs. Plus que ça, elles suscitent souvent un jugement moral négatif de leur part. L'allégation de faits graves par un demandeur qui ne les a pas vécus lui-même est vue par les instructeurs comme un manque de respect par rapport à ceux qui en ont véritablement été victimes.

Parfois, ils vont raconter quelque chose de tellement gros que ce n'est pas possible. Le travail, c'est aussi de dire : là, je ne peux pas vous croire mais qu'est-ce qui vous est réellement arrivé ? Ça peut arriver que la personne vous dise : d'accord... C'est souvent quelque chose de plus petit mais de tout aussi grave. Seulement que c'est moins stéréotypé.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2008]

C'est souvent comme ça, vous savez, ils vont tellement vouloir toujours en rajouter, jusqu'à un certain point c'est cohérent et crédible mais ensuite ils vont encore et encore en rajouter jusqu'à ce que le tout... On avait ça hier [se réfère à un entretien que j'avais observé la veille] : je ne crois en aucun cas qu'on voulait la marier de force une seconde fois. Elle dit qu'elle aura des problèmes avec la police en rentrant en Afghanistan, ce n'est pas vrai, il y a des troupes internationales en Afghanistan⁴⁹⁷, et là vous avez remarqué qu'elle en rajoute, vous voyez ?

[Mai 2010, BAMF : femme ; instructrice ; droit ; 1993]

Parfois, même fréquemment, les déclarations orales des demandeurs sont accompagnées de manifestations émotionnelles et de certains signes corporels (pleurs, transpiration,

⁴⁹⁷ Cet avis est probablement repris du texte de la ligne directrice institutionnelle sur l'Afghanistan et témoigne de l'absence d'un recul critique ou réflexif par rapport à l'estimation des « experts » administratifs à qui on pourrait opposer que la présence de troupes internationales n'est pas de fait une garantie d'un fonctionnement irréprochable de la police.

balbutiements, tremblements, rougissements...). L'observation de tels signes peut avoir un impact variable sur la crédibilité que l'instructeur accordera au demandeur et son récit. Il dépend tout d'abord de leur perception comme artificiels ou authentiques par l'instructeur. Si ce dernier estime que le demandeur joue la comédie, ceci porte préjudice à sa crédibilité ; s'il est convaincu de l'authenticité des manifestations émotionnelles, ils peuvent au contraire l'augmenter. Les instructeurs rappellent néanmoins que même des pleurs authentiques ne sont en aucun cas une garantie de la véracité du récit, dans la mesure où ils ne sont pas forcément liés aux faits racontés en entretien mais peuvent tout autant être provoqués par la situation dans laquelle se trouve le demandeur ou par le stress de l'entretien institutionnel. Il est malgré tout indéniable que les affects et émotions manifestés par le demandeur influencent, dans un sens ou dans l'autre, le crédit que l'instructeur accordera à leur récit.

Un autre élément susceptible d'affecter la crédibilité d'un récit aux yeux de l'instructeur est son apparence physique de celui qui le raconte. Il n'y a, là encore, pas d'unanimité sur la légitimité de la prise en compte de cet indice potentiel. Certains instructeurs affirment évoquer l'apparence physique du demandeur en entretien, quand ils estiment que celle-ci peut donner des indications sur la véracité du récit. De nombreux exemples se trouvent dans les comptes rendus d'entretien. Dans la situation de face à face, l'apparence physique est immédiatement accessible et ne peut pas passer inaperçue. Elle comprend la couleur de peau, les traits de visage, les éventuelles blessures ou cicatrices, la posture, la prestance corporelle mais aussi la tenue vestimentaire et les accessoires portés et exposés. Ces éléments directement ou indirectement perceptibles peuvent être relevés par l'instructeur. Il peut constater des contradictions entre, par exemple, la tenue vestimentaire et les allégations du demandeur et interroger celui-ci afin d'obtenir des explications à ce sujet.

I : Porter un blouson de marque Adidas n'est pas un peu en contradiction avec la révolution et les idées de cette dernière ?

D : Je suis étudiant de l'université, je comprends votre point de vue mais je ne suis pas si borné que ça. Il faut une certaine présentabilité. Et il fallait que je prenne soin de ma tenue en venant ici ; c'est pas parce que je suis révolutionnaire que je dois venir comme un clochard ici.

I : C'est pas ce que je disais, il me semblait juste surprenant qu'un révolutionnaire porte un blouson d'une marque qui n'est pas connue pour avoir des pratiques révolutionnaires ?

D : Vous avez raison mais je dois bien m'habiller.

[Extrait instruction OFPRA : cas N°3 ; Turquie ; 2009 ; rejet]

« I : Rien que pour le voyage de vos enfants et pour votre voyage, des moyens financiers importants ont dû être mobilisés. D'où vient l'argent ?

D : Je ne sais pas où mon mari a trouvé l'argent. Il ne me donnait même pas de nouveaux habits.

I : En voyant les bagues sur vos doigts, je me dis que vous ne manquiez cependant pas d'argent pour acheter des bijoux.

*D : Pour moi, les seuls bijoux sont mes enfants. »*⁴⁹⁸

Il arrive assez fréquemment que les instructeurs pointent les signes de richesse matérielle qu'ils observent chez les demandeurs. J'ai ainsi entendu des instructeurs s'étonner du fait qu'un demandeur vienne à l'entretien en Mercedes tandis qu'il dit avoir été enfant des rues à Kinshasa ; ou bien du fait qu'une demandeuse ait un portable très moderne qu'elle manipule sans arrêt durant l'entretien. Bien que la misère matérielle ne donne en aucun cas droit à l'asile politique et qu'elle renforce justement le soupçon que les motifs de la demande sont économiques et non politiques, la visibilité d'un certain bien-être matériel semble également susciter le doute de certains instructeurs. Des signes de richesse observés chez les demandeurs « choquent » les instructeurs dans la mesure où ils ne collent pas avec l'image habituelle du demandeur. Ce dernier est généralement perçu comme une personne dans une situation de détresse morale et matérielle. Le discours et les techniques de questionnement de certains instructeurs montrent leurs propres attentes, à savoir : le « vrai » réfugié doit porter sur lui les signes de cette détresse. Si l'image du réfugié misérable, moralement et physiquement lésé est effectivement répandue, il serait abusif de dire qu'elle oriente les appréciations des instructeurs. Dans son article sur le travail d'instruction des agents travaillant au sein des institutions d'asile espagnole et anglaise, O. Jubany affirme que l'apparence et le comportement des demandeurs peut induire les instructeurs en erreur. Bien que les instructeurs ne l'admettent pas volontiers, il y aurait une « perception largement répandue de l'asile comme un acte de charité et non comme un droit, une croyance partagée qu'un réfugié doit paraître malheureux [...] »⁴⁹⁹. J'estime cependant que cette affirmation doit être relativisée. Selon mes observations, la plupart des instructeurs parviennent à se détacher d'une analyse aussi simpliste et à considérer le bien-fondé d'une demande d'asile au-delà de l'image du réfugié misérable et malheureux. Au contraire, une apparence trop misérable peut amener l'instructeur à douter du motif politique de la demande, en suggérant que ce serait avant tout la misère matérielle qui aurait poussé le demandeur à quitter son pays. Ainsi, certains de mes interlocuteurs mentionnent que des indices laissant conclure au bien-être matériel du demandeur donnent crédit à son récit d'asile dans la mesure où le départ de son pays ne peut pas avoir été motivé par la misère économique et doit avoir d'autres raisons.

Au-delà des signes indiquant la pauvreté ou la richesse matérielle, il faut bien entendu mentionner les traces de violences physiques. Quand un lien plausible semble exister entre ces dernières et les déclarations du demandeur, elles peuvent renforcer la croyance de l'instructeur. Dans la mesure où les instructeurs ne s'estiment pas compétents pour juger si les traces perceptibles sur le corps du demandeur ont pu être provoquées par les violences que ce dernier dit avoir subies, ils exigent généralement un certificat médical attestant ou

⁴⁹⁸ Extrait d'un compte rendu d'entretien BAMF cité par I. Welge p. 111/112 : Érythrée ; 2003 ; rejet comme manifestement infondé.

⁴⁹⁹ Jubany, O. (2011), *op. cit.*, p. 85, traduction par l'auteure.

non de la probabilité que les cicatrices et les sévices corporels invoqués soient liés. Cependant, même les certificats médicaux ont progressivement perdu leur valeur probante : les agents institutionnels affirment qu'il s'agit souvent de certificats de complaisance, établis par des médecins « militants » qui chercheraient non pas à réaliser un examen médical rigoureux, mais plutôt à assister le demandeur dans sa demande d'asile. Ainsi, la majorité des instructeurs renoncent à la preuve par le corps et déclinent les propositions des demandeurs qui souhaitent parfois exposer leurs blessures ou cicatrices en entretien. La prise en compte de l'apparence physique et des traces corporelles semble être plus fréquemment pratiquée au BAMF qu'à l'OFPRA. À titre d'exemple, voici un extrait de compte rendu. Ayant déclaré avoir été forcé à réaliser des travaux physiques durs, l'instructeur s'étonne de l'état des mains du demandeur :

« I : En vous observant, je remarque d'abord que vous avez une apparence très soignée. J'ai contemplé vos mains durant un moment et j'ai constaté que vous avez des mains très soignées qui ne montrent aucune trace de travaux physiques durs réalisés au passé. Je sais de quoi je parle parce que j'ai récemment construit une maison et j'ai dû mettre la main à la pâte moi-même. Encore aujourd'hui j'ai des callosités et des légères blessures sur les mains. Comment dois-je comprendre le fait que vous avez, au bout de seulement deux mois, à nouveau des mains aussi soignées ?

*D : Il est normal que de telles traces guérissent vite et disparaissent. Cela peut même déjà guérir au bout de trois jours. »*⁵⁰⁰

Cet extrait d'entretien dans lequel une instructrice du BAMF explique comment l'état physique du demandeur peut intervenir et être thématiqué en entretien constitue une autre illustration :

Il avait dit qu'on l'avait tellement torturé [entre autres par le feu] et qu'on lui avait donné des coups de pied dans les testicules qu'encore aujourd'hui, il s'évanouissait quand on le touche à cet endroit. Puis, je lui ai demandé de me montrer les blessures de brûlure et si ça fait vraiment que six mois, ça ne ressemblerait pas à ça. Ça ressemblait plutôt à une maladie de la peau. Et j'avais un certificat médical qui disait qu'un examen urologique des organes génitaux n'a pas donné de résultats particuliers. Et je n'ai pas hésité à lui reprocher ça.

[Mai 2010, BAMF : femme ; instructrice ; droit ; 1993]

Sans constituer des preuves ou garanties fiables de (non)crédibilité, le comportement du demandeur, ses expressions émotionnelles, son attitude et son apparence physique entrent en ligne de compte quand il s'agit de trancher à propos du caractère véritable ou fictionnel d'un récit. La personne même du demandeur, tel qu'il se présente en entretien, est continuellement mise en parallèle avec les faits biographiques qu'il allègue, le récit est considéré à la lumière de l'individu qui le présente. Cette confrontation peut susciter chez l'instructeur une impression de cohérence ou d'incohérence affectant sa croyance. Alors que l'on peut spontanément considérer le récit et son auteur comme inextricables, les

⁵⁰⁰ Extrait d'un compte rendu d'entretien BAMF cité par I. Welge p. 47/48 : Érythrée ; 2003 ; rejet.

instructeurs opèrent, en doutant de leur coïncidence, une séparation cognitive des deux éléments. À travers l'entretien, l'instructeur tente de discerner si une correspondance entre les deux peut être établie, autrement dit, si l'histoire présentée est véritablement l'histoire de vie de l'individu qu'il a en face de lui. À ce propos, la langue allemande permet d'opérer une distinction utile qui n'existe pas dans la langue française. Tandis que les instructeurs français parlent généralement de la « crédibilité » du couple demandeur-récit, les instructeurs allemands différencient entre la « *Glaubhaftigkeit* » du récit et la « *Glaubwürdigkeit* » de la personne qui le raconte. Selon la périphrase française, le récit peut apparaître comme « crédible » ou « croyable », c'est-à-dire comme potentiellement vrai, cohérent, dépourvu de contradictions et de paradoxes ; le demandeur qui le présente peut apparaître comme « digne de foi », c'est-à-dire comme sérieux, intègre et honnête.

Il a déjà été signalé dans un chapitre précédent que deux approches légèrement différentes de l'estimation de véracité s'observent à l'OFPRA et au BAMF. Les agents de l'OFPRA raisonnent en termes de « faits établis ». Ils concentrent leur attention sur les faits exposés, les considèrent souvent distinctement avant de s'interroger sur la cohérence interne de la totalité du récit. Les observations périphériques concernant l'apparence ou le comportement du demandeur sont le plus souvent laissées de côté, au profit d'une focalisation sur les déclarations elles-mêmes. Au BAMF, on constate une approche plus globale et inclusive du dossier. Les instructeurs allemands semblent davantage examiner le récit dans son intégralité et plus explicitement prendre en compte certains éléments du contexte susceptibles de donner des indications sur sa crédibilité. Ainsi, la conjonction entre un récit crédible (« *glaubhaft* ») et un demandeur digne de foi (« *glaubwürdig* ») a le plus de chances de susciter la croyance de l'instructeur. Au regard de cette différence entre l'approche française et allemande, il ne paraît pas surprenant qu'on laisse au BAMF une place plus importante et moins contestée à l'appréciation subjective et à l'impression personnelle des instructeurs. Les instructeurs de l'OFPRA apparaissent comme plus prudents dans l'affirmation de leur intime conviction, la fiabilité de celle-ci étant par ailleurs souvent remise en cause par la hiérarchie. Leurs collègues du BAMF ont visiblement moins de doutes quant à la justesse de leurs appréciations et font confiance à leur flair. Dans la rédaction de la décision, ils cherchent bien évidemment à transformer leur intuition en une argumentation rationnelle et compréhensible par des tiers. Il faut mentionner ici que la notion d'intime conviction ne trouve pas véritablement d'équivalent dans le discours des agents du BAMF. En tant que concept juridique, il se traduit par le terme quelque peu tautologique « *Überzeugungsgewissheit* » (traduction littérale : « certitude de la conviction ») qui est cependant très rarement employé par les instructeurs allemands⁵⁰¹. Les deux expressions renvoient à la « conviction » de l'évaluateur. Dans le processus au fil duquel naît une telle conviction nécessaire à la prise d'une décision, les instructeurs de l'OFPRA semblent concevoir leur rôle comme actif : ils disent devoir *se forger* leur intime conviction. L'approche de leurs collègues du BAMF est plus passive : ils ont tendance à

⁵⁰¹ La notion d'intime conviction se rapproche aussi de la notion de « *Ermessen* ». Cette dernière, à son tour, a des points communs avec le concept de *pouvoir discrétionnaire*. « Décider sur intime conviction », expression employée par les agents français, peut ainsi être traduit par « *nach Ermessen / gutem Gewissen entscheiden* ».

souligner que c'est au demandeur de *les convaincre*, de faire en sorte qu'ils soient certains du bien-fondé de la demande. Dans tous les cas, la conviction (s'il y a lieu) est coproduite par le demandeur et l'instructeur, est le résultat de la confrontation entre ces deux acteurs. Dire que l'instructeur est convaincu de la véracité du récit ne veut évidemment pas dire que le récit est vrai dans les faits mais bien que l'instructeur y croit. La croyance de l'instructeur dans la réalité des faits allégués devient dès lors une prophétie auto-réalisatrice : elle a une conséquence réelle, à savoir l'attribution (probable) d'un statut de protection. Dans le cas considéré ici, *croyance* et *conviction* peuvent ainsi être employés comme synonymes.

Dans l'instruction des récits largement dépourvus d'éléments solides et de faits vérifiables, la place de l'intime conviction est inévitablement plus importante. La subjectivité de l'instructeur, son attitude générale envers la problématique de l'asile, ses sympathies, ses sensibilités et ses affects s'expriment donc plus fortement dans des décisions basées sur l'intuition. On peut ainsi se demander si l'intime conviction des instructeurs joue plutôt en faveur ou en défaveur du demandeur. O. Jubany observe que les décisions des instructeurs espagnols et anglais sont souvent fortement orientées par leur « intuition » ou « instinct professionnel ». Or, leur « sentiment » (« *feeling* ») serait, selon O. Jubany, quasiment toujours au détriment des demandeurs⁵⁰². Cette observation ne peut être confirmée pour le cas du BAMF et encore moins pour celui de l'OFPR. Bien que leur instinct et leur flair semblent en effet très souvent amener les instructeurs du BAMF à juger le récit non crédible, ils témoignent également de nombreux cas où leur instinct leur disait qu'il fallait protéger tel demandeur. À l'OFPR, la situation est encore plus claire : l'instructeur est le plus souvent intimement convaincu de la simple nécessité de protéger le demandeur. Ainsi, la notion d'intime conviction est liée au principe du « bénéfice du doute » indiquant qu'un doute à l'égard de la véracité des déclarations et du bien-fondé de la demande doit toujours bénéficier au demandeur et mener à l'accord du statut. Confronté à un récit que l'instructeur estime invraisemblable, tout en jugeant le renvoi du demandeur comme bien trop risqué pour pouvoir l'assumer, le doute à l'égard de la véracité des déclarations tend souvent à se transformer en la conviction qu'il faut accorder le statut, au bénéfice de ce doute. En effet, la croyance et la conviction sont le plus souvent graduelles. Le doute des instructeurs est plus ou moins persistant, ils accordent plus ou moins facilement leur croyance à un récit, sont plus ou moins facilement convaincus de son caractère réel ou fictionnel. Moins ses exigences en termes de preuves de véracité sont élevées, plus l'intime conviction de l'instructeur jouera en faveur du demandeur et vice-versa.

La conviction de l'instructeur est basée sur sa croyance. Celle-ci dépend, quant à elle, de son appréciation subjective des faits invoqués, de son attitude généralement plutôt confiante ou méfiante, de sa plus ou moins grande disposition à prêter foi. Le processus décisionnel apparaît dès lors comme largement régi par la question du croire. Afin de l'objectiver au maximum, l'attribution de la croyance est soumise à des conditions, à des tests et procédures de vérification. Au regard des caractéristiques inhérentes à la procédure de demande d'asile, l'objectivation de l'instruction apparaît comme un objectif inatteignable,

⁵⁰² Jubany, O. (2011), *op. cit.*, p. 85/86.

ou bien comme le vœu pieux d'une institution cherchant à légitimer son action. Bien que les agents administratifs admettent l'impossibilité d'objectiver le processus décisionnel, l'idée se trouve le plus clairement exprimée par des acteurs extra-institutionnels. Ainsi me dit un avocat allemand :

C'est un test de croyance. C'est une décision purement subjective. Et malgré ça, le tout est soumis à l'exigence d'une certitude de véracité objective [« objektive Richtigkeitsgewissheit »]. Finalement on déguise des estimations subjectives en certitude objective.

[Mai 2010, Francfort : homme ; avocat ; droit]

L'impossibilité d'une évaluation objective et la place centrale occupée par l'intime conviction dans le jugement des demandes d'asile sont également soulignées par des chercheurs ayant travaillé sur l'instance de recours. F. Greslier constate que le principe de l'intime conviction est fondamental dans le travail de la Commission des recours des réfugiés. Dans l'utilisation de cette expression par les rapporteurs de la CRR l'adjectif 'intime' est, selon l'auteure, « destiné à produire un effet de légitimité incontestable de leur jugement ». Elle se demande donc, si ceci ne serait pas « le signe d'une volonté d'objectiver une pratique qu'ils reconnaissent comme empreinte de subjectivité (et qui pour eux est parfois douloureuse), et ainsi la reconnaissance implicite qu'il n'y a finalement pas de critères objectifs applicables au traitement des demandes d'asile ? »⁵⁰³. En accord avec ce point de vue, J. Valluy affirme que le dispositif juridique de la CNDA permet au juge de se convaincre que son intime conviction a un sens⁵⁰⁴. Tout le monde continuerait ainsi à croire qu'il est possible de « percevoir quelque chose », de dire si c'est un vrai ou un faux réfugié. En réalité, écrit J. Valluy, s'opère la « substitution d'une question traitable, celle de la conviction, à une question qui ne l'est pas en situation de double ignorance, celle de la vérité »⁵⁰⁵.

Afin de conclure ce chapitre, il faut souligner que le traitement objectif des demandes d'asile est aujourd'hui plus impossible que jamais. La situation actuelle est l'aboutissement d'un long processus au fil duquel l'incrédulité croissante des instructeurs a incité les demandeurs à une préparation de plus en plus poussée de l'épreuve de l'entretien. Les tentatives de détournement du contrôle institutionnel ont à leur tour amplifié la suspicion des agents administratifs et ainsi de suite. Il ne faut donc pas s'arrêter au simple constat de l'impossibilité d'une instruction objective de la demande d'asile mais expliquer à quoi cette situation est due. Cette question sera traitée de manière approfondie dans un chapitre ultérieur.

⁵⁰³ Greslier, F. (2007), *op. cit.*, p. 4.

⁵⁰⁴ Valluy, J. (2009), *Rejet des exilés. Le grand retournement du droit de l'asile*, Bellecombe-en-Bauges : Éditions du Croquant, p. 123/124.

⁵⁰⁵ *Ibid.*, p. 118.

7.2.3. IMAGINER

Dans l’instruction de la demande d’asile, il faut savoir renoncer à la vérité et se contenter d’une conviction ou croyance. Entre conviction et connaissance de la vérité vient s’intercaler l’imagination. À défaut de pouvoir savoir, vérifier, observer avec ses propres yeux ou être témoin, les instructeurs opèrent des reconstructions mentales, essaient de revivre de manière empathique, d’imaginer le déroulement des événements. Dans ce processus de (re)construction imaginaire, ils abandonnent la question de la vérité au profit de celle de la possibilité ou de la probabilité. Si de tels procédés mentaux régissent également l’exercice d’autres métiers, notamment de la justice, une difficulté supplémentaire existe dans le cas de l’instruction de la demande d’asile : les situations qu’il faut réussir à s’imaginer, à reconstruire afin de finalement se prononcer sur leur caractère vraisemblable ou invraisemblable, probable ou improbable, s’enracinent dans des contextes socioculturels non familiers. L’établissement d’un stock de connaissances sur les pays d’origines dont l’instructeur traite la demande, représente pour lui un moyen de mieux réussir cet exercice. L’acquisition des savoirs se fait cependant quasi exclusivement à distance, au travers de différents moyens d’information. En dehors des bases de données informatiques, de la documentation et des rapports à disposition des instructeurs, les demandeurs eux-mêmes (ainsi que les interprètes autochtones) constituent le lien le plus direct et authentique avec les pays d’origine. Leur présence contredit la rupture radicale qui sépare le « ici » du « là-bas ». Ils sont des messagers qui, à travers leurs histoires, colportent une image de leurs pays d’origine. Bien que leur véracité soit largement remise en cause, leurs récits alimentent les constructions imaginaires que les instructeurs se font du « là-bas ».

Les savoirs sur les pays d’origine dont sont dotés les instructeurs sont souvent extrêmement sélectifs mais tout aussi précis. Alors qu’ils n’ont généralement jamais mis les pieds dans les lieux en question, ils ont l’impression de les connaître comme leur poche. Les instructeurs ayant déjà séjourné dans les pays qu’ils traitent sont l’exception. De nombreux instructeurs expriment le souhait d’aller voir sur place, d’acquérir une expérience directe des pays sur lesquels ils travaillent, pour contrer l’incertitude et confronter leur imaginaire à la réalité. Un petit nombre d’instructeurs bénéficie de cette occasion dans le cadre de la participation à une mission institutionnelle ayant pour objectif la récolte d’informations au sein d’un pays d’origine donné. À l’OFPRA, de telles missions ont lieu une ou deux fois par an. Y participent généralement entre trois et six agents, dont un ou deux agents instructeurs. Les quelques agents de l’échantillon ayant fait cette expérience, la décrivent comme extrêmement enrichissante. Un agent allemand qui n’a jamais travaillé à l’instruction mais qui a participé à une mission conjointe entre la France, l’Allemagne et la Belgique en RDC livre le témoignage suivant :

Quand tu parles avec un inspecteur général de la police, il va te dire : ‘les droits de l’homme sont parfaitement respectés et ce que les demandeurs d’asile racontent en Europe n’est pas vrai. On n’a pas de prisons, on n’a pas de cellules de prison cachées non plus, vous pouvez regarder, il n’y a personne dedans.’ Et puis on te montre une pièce où il y a que du bric-à-brac dedans, pas de personnes, rien... et puis tu vas voir

les organisations des droits de l'homme et ils te disent exactement le contraire : 'les cellules sont bien cachées, on reçoit régulièrement des indices que des gens disparaissent et ne sont plus jamais retrouvés – donc c'est vraiment très, très bizarre. [...] On ne saura jamais en détail quelle est la vérité, mais évidemment que beaucoup d'histoires sont très standardisées, le passeur leur dit ce qu'ils doivent raconter...

[Juin 2010, MIINDS : homme ; officier de liaison ; sciences administratives ; 2002]

Il s'avère donc que même lors d'un séjour sur place, la vérité reste largement inaccessible et insaisissable. Puisque la situation dans les pays visités peut changer très rapidement, la validité des informations obtenues lors des missions de recherche est extrêmement éphémère. En raison des grandes difficultés à produire et mettre à disposition des instructeurs, des informations fiables, leur raisonnement implique toujours une large part de spéculation. Chaque agent se fait son avis personnel sur la réalité de la situation du pays d'origine. Cette image se construit en partie *sur la base de* et en partie *contre* les informations relatées par les demandeurs ou les médias occidentaux. Voici une citation d'un instructeur du BAMF et d'un contrôleur qualité du BAMF qui se prononcent à propos des connaissances et de l'ignorance des instructeurs.

Prenez l'exemple de l'Iran. Prenez les rapports médiatiques sur ce pays, quand vous lisez ça, vous avez l'impression que c'est une sorte de théocratie régie par des mollahs, selon des principes religieux etc. En réalité, et ça, vous ne pouvez le savoir que grâce aux demandeurs d'asile, la moyenne des iraniens est assez peu religieuse. [...] Et aussi le rôle de la femme, par exemple dans la famille : vous remarquez tout de suite ici que la femme dans la famille, même si à l'extérieur elle doit bien évidemment porter le voile, mais dans la famille, la femme est clairement le chef [rit]. Et ça, vous ne l'apprenez qu'ici.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1992]

Parfois on a l'impression qu'ils [les instructeurs] tiennent leurs connaissances des films. Mais ce n'est pas réaliste. Et c'est ça, le grand défaut, d'où voulez-vous qu'ils sachent comment ça se passe dans les pays ? Les instructeurs doivent connaître la situation politique dans le pays, qui est au parlement, quels partis existent etc. Mais à quoi ressemble la vie quotidienne là-bas, ils ne peuvent pas se l'imaginer. On a déjà du mal à s'imaginer la différence entre la vie quotidienne ici et en France.

[Mai 2010, BAMF : homme ; contrôleur de qualité ; droit ; 1986]

Notamment parmi les instructeurs du BAMF, l'opinion selon laquelle les demandeurs tout comme les médias occidentaux « dramatisent », « exagèrent » la gravité de la situation dans les pays d'origine est assez répandue. L'instructeur cité ci-dessus énonçait ainsi l'hypothèse que le taux d'accord baisserait si on permettait aux instructeurs de visiter les pays sur lesquels ils travaillent. Un autre instructeur du BAMF affirme :

Bon, pour le Kosovo on peut dire qu'on dramatise beaucoup, 90 % disent avoir vécu un massacre il y a dix ans et sont traumatisés, mauvais rêves, etc., etc., etc. Donc psychologiquement malades – c'est le cas de quasi tous les gens du Kosovo [en Allemagne, les problèmes de santé psychique ou physique rentrent dans le cadre de

l'asile]. Ou des histoires familiales. Il s'est marié avec la mauvaise femme et a maintenant des problèmes avec ses parents, ou avec sa famille.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1988]

Corollaire de la grande méfiance envers les déclarations des demandeurs, certains instructeurs prétendent détenir des informations plus valides, plus précises et plus nombreuses que le demandeur sur son pays d'origine. Affirmer que les faits allégués par ce dernier ne peuvent pas s'être produits de cette manière dans son pays d'origine revient donc à suggérer que le demandeur les a inventés en pensant pouvoir les faire croire à un instructeur européen ignorant. Le construit imaginaire à propos de la réalité du pays s'érige donc en référence ultime permettant de remettre en cause la parole du demandeur. Dans une décision du BAMF on trouve par exemple l'extrait suivant :

Eu égard aux normes morales en Iran, il est inexplicable qu'une femme non mariée fréquente un homme marié, comme ce dernier le soutient. Déjà en raison de ce qu'il explique concernant le contexte familial de son prétendu nouvel amour, il n'est pas compréhensible qu'une femme célibataire entreprenne effectivement une relation – même platonique – avec lui. Puisque déjà le moment déclencheur de la fuite, à savoir une relation extraconjugale – platonique – avec une femme célibataire, ne peut pas être cru, il faut considérer que les autres mesures prétendument engagées contre lui ne sont pas véritables non plus et que ses déclarations ne sont pas fondées sur des faits réellement vécus. Si sa description avait correspondu à la vérité et si de tels soupçons s'étaient portés sur lui, il aurait, au regard des règles légales qui s'appliquent en Iran en cas d'adultère qui sont connus par tous les citoyens de ce pays, réagi tout de suite. Il aurait certainement quitté le pays à la première occasion afin de se soustraire aux instances étatiques ou autres en charge de tels délits. Selon ses propres déclarations, il dit avoir été arrêté et menacé à plusieurs reprises, mais relâché à chaque fois. Tout cela montre qu'il a visiblement inventé une légende de persécution pour faire apparaître sa demande d'asile, à défaut d'un destin individuel à motif politique, comme fondé. Parce qu'il aurait dû être conscient – si ses allégations avaient été vraies – de ce qui aurait pu lui arriver et avec quelle peine il devait compter.

[Extrait décision BAMF : cas N°7 ; Iran ; 2008 ; rejet]

C'est donc sur la base de leur construction imaginaire de la réalité du pays d'origine que les instructeurs réalisent leurs estimations. Cette observation coïncide avec celle d'O. Jubany, qui constate que les instructeurs espagnols et anglais ont tendance à ne pas croire dans des récits qui leur semblent improbables. Selon eux, l'expérience professionnelle serait fondamentale pour savoir ce qui est « commun, possible, probable, vrai, typique etc. »⁵⁰⁶. Non seulement l'expérience professionnelle, mais aussi tout simplement le « bon sens », la raison et la réflexion logique semblent constituer des ressources permettant d'estimer la probabilité de certains événements. T. Scheffer décrit comment les instructeurs du BAMF définissent un « champ des possibles » à l'aide du bon sens, du « *common sens* » et de leurs

⁵⁰⁶ Jubany, O. (2011), *op. cit.*, p. 84.

connaissances sur la situation « là-bas »⁵⁰⁷. Pour être prise au sérieux par l'instructeur, un énoncé doit cadrer avec le champ du possible, et souvent même avec celui du probable. Il est au contraire laissé de côté, s'il ne présente pour l'instructeur aucun « marqueur de réalité » et se trouve donc en dehors de ce champ, comme l'allègue T. Scheffer. Afin de juger si un récit est potentiellement vrai, les instructeurs se réfèrent donc largement à leur expérience professionnelle mais aussi à leur expérience personnelle d'être humain. En adoptant une posture quasi empathique, ils se demandent si le comportement du demandeur et de ses persécuteurs est compréhensible, logique et sensé. Le comportement attendu est ainsi défini en référence au comportement que l'instructeur aurait lui-même adopté s'il avait été dans la situation du demandeur ou du persécuteur. Les écarts par rapport à cette référence provoquent souvent des commentaires tels que « je ne peux pas m'imaginer qu'il ait réagi comme ça ». Ce qui est difficile à imaginer apparaît, par voie de conséquences, comme improbable et non crédible. Comme le soulignent différents sociologues, l'agir social est toujours orienté par des « typifications » (selon A. Schütz) et utilise un « savoir nomologique » que M. Weber conçoit comme des « manières habituelles d'agir dans des situations typiques »⁵⁰⁸. Dans les constructions cognitives visant à rendre intelligible le comportement d'autrui, l'empathie et la familiarité seraient selon P. Watier des moyens utilisés tant par les chercheurs que par les individus lambdas dans la vie courante⁵⁰⁹. Dans le cadre de leur exercice professionnel, les instructeurs sont à la fois des « chercheurs » essayant d'approcher la vérité et des acteurs sociaux se trouvant dans une situation d'interaction sociale. Ils emploient donc ces mêmes méthodes pour comprendre, interpréter et finalement pouvoir évaluer l'action d'autrui qui leur est rapportée sous forme de récit biographique. Leur expérience sociale acquise dans une société occidentale devient parfois un repère implicite dont la validité pour le jugement de récits se déroulant dans d'autres aires culturelles n'est pas remise en cause. Toujours en référence à la théorie wébérienne, P. Watier conclut : « Se fonder sur les règles de l'expérience consiste alors à supposer que les individus ont agi 'comme on pouvait s'y attendre', c'est-à-dire en tenant compte d'un savoir d'expérience acquis dans des situations comparables, ou, par imagination des possibles, sachant que des hommes ont pu agir ainsi »⁵¹⁰.

Ce type de raisonnements s'appuyant sur le savoir nomologique ou, pour le dire d'une manière plus péjorative, sur le bon sens et des approximations concernant ce qui est imaginable et ce qui ne l'est pas, semble en effet plutôt typique des instructeurs du BAMF. Leurs collègues français adoptent souvent un procédé bien plus méthodique et moins intuitif. Ceci s'explique probablement par le fait que leur travail d'instruction est plus sévèrement et systématiquement contrôlé par leurs supérieurs hiérarchiques qui acceptent difficilement ce type d'argumentations. Le matériau empirique allemand comporte une multitude d'exemples pour le raisonnement en termes de probabilités estimées. Voici donc une citation d'une instructrice allemande et l'extrait d'une décision illustrant celui-ci :

⁵⁰⁷ Scheffer, T. (2003), *op. cit.*, p. 437.

⁵⁰⁸ Watier, P. (2007), « Les ressources de l'interprétation sociologique », *L'année Sociologique*, 57/1, p. 91.

⁵⁰⁹ *Ibid.*, p. 92.

⁵¹⁰ *Ibid.*, p. 101.

Si le violeur m'attend tous les jours dans un hôtel, je vais quand même informer la police ou bien y aller avec un ami. J'imagine que c'est possible là-bas aussi. Non, elle [la demandeuse] était toute seule, pas d'amis, rien. Je n'y crois pas. Pas dans les clans familiaux comme ils existent en Éthiopie. Elle a interrompu son école supérieure en Éthiopie parce qu'elle a réussi à s'inscrire à la fac ici. Alors que personne ne me dise qu'elle serait persécutée ! Elle ne voulait pas déménager parce que c'est sa maison familiale ! Est-ce que ce n'est pas secondaire quand on est maltraité en permanence ? Non, elle n'a pas pu laisser la maison familiale ! Je n'ai pas pu déménager parce que ma tante y habitait ! Bon, est-ce que c'est plus important de protéger son corps ou de rester avec la tante ? Ce sont des phrases où d'un coup tout... 'J'ai été libéré mais on me cherchait', me disait un autre hier. Réfléchissez un peu à ce que vous dites ! On n'a pas besoin de vous chercher, on vous a !! Je ne vais pas le libérer pour le chercher trois jours plus tard ! Ils sont cons à quel point ? On m'a menacé ! Comment ? Sur le portable ! D'où avaient-ils le numéro ? Oh, on arrive toujours à le trouver. Combien de fois ? Vingt fois, trente fois ! Mais pourquoi vous n'avez pas changé de portable ou pris un autre numéro tout simplement ?... Je crois qu'ils s'accrochent à une histoire et puis ils disent quelque chose et puis ça ne colle plus. Peut être que ce sont aussi parfois nos standards qui ne sont pas applicables à ces pays. [...] Mais quand vous vous faites violer deux ou trois fois par mois, vous quittez cette maison !

[Mai 2010, BAMF : femme ; instructrice ; droit ; 1989]

« Il est également peu réaliste que 25 prisonniers soient confinés au chargement et déchargement d'une seule cargaison de ciment d'un camion et qu'ils soient accompagnés par un petit nombre de surveillants. Ses descriptions complémentaires à ce sujet, à savoir que les soldats censés surveiller se seraient occupés du camion en panne alors que certains des prisonniers auraient tentés de fuir, sont tout aussi peu réalistes. Parce qu'on n'aurait eu besoin que d'un seul soldat pour s'occuper de la panne avec le conducteur du camion et les autres soldats auraient, justement dans une telle situation, particulièrement bien surveillé les prisonniers. Il paraît également comme peu proche de la réalité que toute une flopée de prisonniers mette en scène une fuite et que les soldats courent après eux, au lieu de les contraindre à s'arrêter et de donner des coups de feu. »⁵¹¹

Les personnes révisant et surveillant le travail des instructeurs du BAMF ont, tout comme leurs collègues à l'OFPPA, tendance à critiquer le raisonnement par « bon sens ». Voici deux témoignages, le premier d'un contrôleur qualité et le second d'une représentante du HCR qui assure des fonctions de surveillance du travail d'instruction des agents du BAMF à travers la lecture de comptes rendus et décisions :

Ce contre quoi je lutte dans les décisions, c'est qu'on prenne le persécuteur idéal comme mesure. Le danger est là. Comme exemple : quelqu'un t'arrête dans un pays étranger et te relâche ensuite. Au bout de trois jours il t'arrête à nouveau et te relâche encore. Et au bout de trois jours il t'arrête encore une fois et te relâche. Dans ce cas,

⁵¹¹ Extrait d'un compte rendu d'entretien BAMF cité par I. Welge p. 49 : Érythrée ; 2003 ; rejet.

je dois faire attention que les gens [les instructeurs] n'argumentent pas : si on voulait vraiment l'avoir, on ne ferait pas ça. On aurait pu le garder tout de suite. Et là, on suppose le persécuteur idéal. Et on ne peut pas faire ça [...] le persécuteur ne doit pas se comporter de manière logique.

[Mai 2010, BAMF : homme ; contrôleur de qualité ; droit ; 1986]

Et puis, ils s'appuient souvent sur des espèces de sagesses publiques, ils disent : 'mais ce n'est pas possible !' [...] Cette manière d'évaluer la véracité est assez fréquente. Sur de l'expérience de vie... par exemple : 'la personne donne l'impression d'être complètement apolitique.' – et là, je pense : comment donne-t-on l'impression d'être politique ? Ou des phrases comme : 'c'est loin de toute réalité, ce n'est pas possible qu'une personne arrive à échapper à six agresseurs'. Bien sûr que c'est possible, c'est peut être improbable mais c'est possible.

[Mai 2010, Bureau du HCR à Nuremberg : femme ; représentante HCR]

Au-delà des raisonnements en termes de comportements ou événements attendus, les estimations de probabilité incluent parfois une dimension statistique. Une histoire vraisemblable en tant que telle peut voir sa cote de crédibilité baisser suite à son apparition de plus en plus fréquente. Sa multiplication suscite la méfiance des instructeurs qui suspectent les demandeurs d'utiliser cette histoire « gagnante » bien qu'ils ne l'aient pas vécue eux-mêmes. Les instructeurs estiment donc qu'il est statistiquement improbable que cette même histoire soit arrivée à autant de personnes. Le raisonnement en termes de probabilité statistique peut produire des biais importants sur le travail d'instruction. Au regard du faible taux général d'accord, il est bien entendu plus probable que le dossier qu'un agent s'apprête à instruire mènera à un rejet. La probabilité statistique que le prochain dossier soit un rejet ou un accord est ainsi déterminé par l'issue des dossiers instruits au passé. Non seulement le taux de rejet global, mais aussi l'expérience individuelle de chaque instructeur peuvent ainsi conditionner des anticipations défavorables au demandeur. De nombreux instructeurs soulignent qu'ils essaient d'aborder tout nouveau dossier sans aucun *a priori*. Néanmoins, leur manière d'approcher un nouveau demandeur a de fortes chances à être affecté par l'expérience des dossiers traités dans le passé. La multiplication d'expériences débouchant sur la conclusion que le demandeur ment risque de donner lieu à une anticipation négative. « On ne s'attend plus à avoir une vraie histoire » affirme ainsi une instrutrice du BAMF. Le faible taux d'accord et le doute envers la véracité des récits peuvent ainsi devenir des prophéties auto-réalisatrices.

Daniel Kahneman et Amos Tversky constatent dans leur célèbre livre *Judgement under uncertainty* que les individus ont tendance à ne pas prendre en compte, dans leurs estimations de probabilité, les probabilités antérieures, la fréquence de base d'un événement. Au contraire, leurs raisonnements seraient largement basés sur des stéréotypes et non sur les fréquences d'occurrence⁵¹². Or, l'inverse semble être le cas pour les instructeurs. Il est néanmoins possible que l'hypothèse de D. Kahnemann et A. Tversky sur

⁵¹² Tversky, A. & Kahneman, D. (1974), « Judgement under Uncertainty : Heuristics and Biases », *Science*, 185/4157 : pp. 1124-1131.

« l'insensibilité aux probabilités antérieures » s'applique en partie au cas des instructeurs. Ainsi, leur manière d'appréhender un dossier serait avant tout guidée par la question de savoir si le profil et le récit de la personne qu'ils ont en face d'eux cadrent avec l'image – éventuellement stéréotypée – et la définition juridique du « vrai réfugié ». Pour l'instruction de la demande d'asile, les deux types de raisonnements peuvent induire un biais. Le matériau empirique dont je dispose semble indiquer que la prise en compte des probabilités, et donc des expériences professionnelles antérieures, est plus typique du raisonnement des instructeurs du BAMF. Ceux-ci indiquent souvent qu'ils ne s'attendent plus à rencontrer un « vrai réfugié ». La probabilité que le prochain demandeur soit un « vrai réfugié » est ainsi estimée comme faible. Ce raisonnement est intimement lié à l'extrême méfiance et incrédulité qui se sont formées au fil des longues années d'exercice du métier. Comparativement, leurs collègues de l'OFPRA apparaissent comme moins touchés par cette attitude méfiante induisant des anticipations négatives.

Un autre biais affectant l'instruction de manière générale et plus particulièrement l'estimation de probabilité est induit par l'ancrage involontaire du raisonnement dans l'univers culturel européen. Il s'agit en effet d'un raisonnement de type ethnocentrique qui tend à considérer des faits ayant lieu dans une autre partie du monde au prisme d'une « normalité » européenne. Quand les instructeurs affirment que « ce n'est pas possible que ça se soit passé comme ça », cela veut très fréquemment dire que « ça ne se serait jamais passé comme ça en Europe ». Le problème du raisonnement prenant comme référence les standards européens est soulevé depuis longtemps par les associations de soutien des réfugiés et les avocats. C'est peut-être suite à ces critiques que les instructeurs témoignent aujourd'hui d'une nette conscience de ce problème. Dans leur travail d'instruction, ils essayent avec plus ou moins de succès de se défaire des « lunettes européennes » et de prendre en compte les écarts socioculturels séparant les pays sur lesquels ils travaillent des pays européens. Dans les cas les plus extrêmes, l'écart culturel induit non seulement l'incrédulité de l'instructeur mais aussi une incompatibilité totale du récit avec la « vision du monde » occidentale et, par conséquent, avec le droit d'asile. C'est dans des cas comme celui-ci que ressurgit avec force la question du champ des possibles et de la perception variable de la réalité :

Et quand on considère tous ces récits d'ensorcellement : 'mon frère a été ensorcelé et en est mort, mon père a été ensorcelé et puis cette femme voulait m'ensorceler aussi et puis j'ai vite pris la fuite'. Ce sont des aspects parfois assez amusants, qui n'apportent évidemment rien du point de vue du droit d'asile et qui ne correspondent pas du tout avec notre vision du monde. C'est assez intéressant de voir, ce que à quoi les gens, visiblement, croient dans d'autres parties du monde. Pour eux, de telles choses sont la réalité.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1993]

Les instructeurs de l'OFPRA semblent mieux réussir à maîtriser les tendances ethnocentriques de leur raisonnement que leurs collègues au BAMF. Ceci doit évidemment être mis en lien avec leur profil socioprofessionnel, surtout leur formation, leurs origines et même leur âge. Les exemples de ce type de raisonnement sont ainsi plus fréquents dans le

contexte allemand que dans celui français. Dans le souci d'estimer correctement la probabilité qu'un récit soit vrai, les instructeurs s'interrogent sur l'existence de réactions ou comportements universels, communs à tous les êtres humains, quel que soit le contexte culturel dont ils sont issus. De nombreux instructeurs affirment leur certitude que de tels invariants culturels existent. Ils se réfèrent le plus souvent à la capacité de toute personne à rendre oralement compte d'un vécu authentique et à certains signes d'émotion accompagnant inévitablement un récit oral, surtout quand les faits évoqués sont graves. Cette affirmation a entre autres pour but de conserver un repère important du travail d'instruction, d'estimation de la véracité et de la probabilité des récits. Dire que l'incapacité de raconter son vécu de manière authentique serait une particularité culturelle équivaldrait à priver les instructeurs du seul moyen qui leur reste pour évaluer la crédibilité. Les instructeurs oscillent donc entre la conscience des écarts culturels et l'assertion de certaines constantes comportementales. Les deux phrases par lesquelles l'instructrice allemande citée ci-dessus conclut son long « exposé d'incrédulité » sont extrêmement évocatrices à ce propos : « Peut être que ce sont aussi parfois nos standards qui ne sont pas applicables à ces pays. [...] Mais quand vous vous faites violer deux ou trois fois par mois, vous quittez cette maison ! ». Un autre exemple (issu du terrain français) illustre la tension entre la crédibilité découlant de la *présentation* du récit d'un côté et celle découlant de sa *cohérence* ou de son *contenu* de l'autre :

Parfois il y a des gens qui racontent et racontent et racontent et vous n'y croyez pas. Parce qu'ils racontent des persécutions comme s'ils racontaient qu'ils ont acheté du pain ce matin chez le boulanger. Et sur la même nationalité, vous allez avoir quelqu'un qui raconte ça avec vraiment beaucoup d'émotion et on sent que la personne revit les événements. Et que la personne est touchée. Alors vous vous dites : oui. Même si on peut dire que culturellement, chez ces gens-là, les émotions... on a l'habitude de raconter des choses de cette façon-là et ci et ça, mais il y a quelque chose qui me semble un peu universel : quand on a un traumatisme à raconter, on s'arrête parce qu'on ne peut plus parler, on se met à pleurer... Il y a des choses comme ça. Et là je me dis que cette personne, je l'ai crue parce qu'il y avait cette émotion. Et si je n'ai pas cru aux autres ce n'est pas parce que j'avais pas envie d'y croire. C'est peut-être quand même parce que ce qu'il racontait n'était pas la réalité. Donc je me dis que ce n'est pas que moi.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire & langues ; 2001]

Le regard inévitablement européen que les instructeurs portent sur les demandeurs et leurs récits ainsi que l'imaginaire qu'ils construisent à propos des pays dont ils sont issus, sont traversés par des représentations stéréotypées sur les divers types de dossiers et de demandes. Dans leur traitement administratif, les dossiers sont surtout classés en fonction de la nationalité du demandeur, mais aussi en fonction du type de procédure, de la problématique qu'ils recouvrent et de leur difficulté estimée. Les qualificatifs que les instructeurs appliquent aux dossiers qu'ils traitent, relèvent de logiques de classement similaires. Les agents de l'OFPRA parlent d'« une demande » pour désigner l'ensemble des dossiers issus d'un certain pays d'origine. Ainsi, « la demande afghane » est souvent

qualifiée de « difficile », « la demande bangladaise » comme « mauvaise » ou « la demande iranienne » comme « longue à instruire ». Une liste non exhaustive des couples d'adjectifs les plus souvent utilisés pour qualifier les dossiers peut ainsi être dressée :

- bon / mauvais
- facile / difficile
- clair / tangent
- intéressant / ennuyeux
- long / rapide
- politique / pas politique

Dans le discours des instructeurs, ces adjectifs sont non seulement associés aux différentes demandes (nationales) mais aussi entre eux. Un *bon* dossier a plus de chances d'être *intéressant* qu'un *mauvais* dossier. Les *mauvais* dossiers sont souvent *faciles* à instruire. Un dossier *tangent* risque d'être plus *long* à instruire qu'un dossier *clair* etc. Au-delà de ces corrélations valables au BAMF et à l'OFPR, des différences existent notamment à propos de la qualification comme *long* ou *rapide* et comme *facile* ou *difficile*. Si la plupart des qualificatifs paraissent assez facilement saisissables, le distinguo entre *bons* et *mauvais* dossiers mérite qu'on s'y arrête un instant⁵¹³. Notons d'abord que ces deux qualificatifs sont extrêmement présents dans le discours des agents de l'OFPR, alors qu'aucun équivalent n'existe dans celui des agents du BAMF. Ces derniers ne parlent pas de « *gute* » et « *schlechte Anträge* ». À l'OFPR, un bon dossier est un dossier susceptible de mener à un accord, tandis qu'un mauvais dossier sera évidemment sanctionné d'une décision de rejet⁵¹⁴. Un mauvais dossier ne comporte pas forcément un récit particulièrement mensonger mais surtout un récit peu circonstancié, improbable ou hors-champ. Invité à décrire de manière exemplaire le mauvais dossier, une instructrice française explique :

Ce sera un dossier où la personne ne sait pas pourquoi on l'agresse, il [le demandeur] est agressé par des gens qui lui en veulent terriblement mais il ne sait pas du tout pourquoi et il ne sait pas qui sont ces personnes et en général il part dès la première agression. Il quitte son pays. [...] Ce sont des dossiers qui sont complètement vides parce qu'on n'a pas de motif, pas d'acteurs, et en général la personne ne va même pas chercher de protection auprès des autorités, ne va même pas essayer de trouver des solutions, il part dès le lendemain de l'agression.

[Juin 2010, OFPR : femme ; instructrice ; droit ; 2003]

Bien évidemment le bon dossier ne soit pas bon par essence mais par rapport à celui qui est mauvais – et inversement. Le bon dossier est donc avant tout le meilleur dans une certaine

⁵¹³ Bien la mise entre guillemets systématique des termes « bon » et « mauvais » (dossiers) serait ici indiquée, j'y renonce pour des raisons de lisibilité. Rappelons néanmoins que ces qualificatifs n'ont évidemment aucune pertinence sociologique.

⁵¹⁴ Comme le constate E. d'Halluin dans sa thèse, les bénévoles et salariés des associations fournissant aux demandeurs des services d'aide au dossier d'asile utilisent ces mêmes qualificatifs. D'Halluin, E. (2008), *Les épreuves de l'asile. De la politique du soupçon à la reconnaissance des réfugiés* (thèse de doctorat sous la direction de D. Fassin), École des hautes études en sciences sociales – Paris.

cohorte. Le fait de tomber sur un dossier qui est meilleur que le meilleur des dossiers instruits au préalable entraîne donc inévitablement une dévaluation de la qualité du dossier précédemment considéré comme bon et une révision de la grille d'évaluation. Un processus similaire se déroule lorsqu'un professeur corrige et note des copies d'examen : la meilleure copie devient la référence du « bon » et, par là même, affecte l'évaluation de toutes les autres copies. J. Valluy observe également ce mécanisme chez les juges de la CNDA. Il affirme ainsi que « le jugement au concret ne connaît que des personnes qui paraissent plus sincères que d'autres, plus méritantes que d'autres, plus judicieuses que d'autres. [...] dans cette perception, par le juge, d'une proximité du récit d'asile et de ses apparences, à l'image qu'il s'est faite du bon réfugié, ce n'est en fait pas le bon qui est élu mais seulement le meilleur d'une série donnée »⁵¹⁵. L'évaluation est donc toujours comparative et relative. Une instructrice française exprime cet état de fait dans les termes suivants :

Quand on a un vrai bon dossier où tout est certain et qu'on compare... C'est dur. Parce qu'on se rend compte qu'il y a des gens qui ont l'asile à ce titre-là, où c'est archi-mérité... et encore, ce n'est même pas une question de mérite, c'est simplement qu'il n'y a pas de doute. Et le fait qu'on ait des bons dossiers aussi, ça dessert à tous les autres.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; sciences politiques ; 2007]

Le taux d'annulation assez élevé de la CNDA est ainsi souvent expliqué par le fait que les juges ne voient que les mauvais dossiers rejetés par l'OFPRA. Eux choisissent donc les meilleurs dossiers parmi cet échantillon déjà écrémée d'autres dossiers encore meilleurs. Selon les instructeurs de l'OFPRA, les juges confirmeraient peut-être plus souvent et plus facilement leurs décisions de rejet, s'ils avaient connaissance de la « qualité » des dossiers accordés en première instance.

Au-delà du clivage entre bons et mauvais dossiers que l'on observe surtout à l'OFPRA, les divers groupes de demandeurs ont, certains plus que d'autres, des réputations au sein des institutions. Cette réputation ne concerne pas que des aspects relatifs à l'instruction des dossiers. À partir des expériences de travail avec les demandeurs, se construisent des stéréotypes nationaux. La caractérisation et la catégorisation des divers types de demandeurs est plus présente dans le discours des instructeurs de l'OFPRA, ce pourquoi les extraits d'entretien suivants sont quasi exclusivement issus du terrain français :

Les demandeurs d'Asie sont très peu loquaces, c'est-à-dire qu'il faut vraiment creuser, ce n'est pas comme les demandeurs d'une autre nationalité, je pense aux Arméniens, qui ont plus de facilité... Je pense que c'est culturel, les demandeurs qui viennent de pays comme le Sri Lanka s'expriment par petit [ne termine pas sa phrase]... Et pour les

⁵¹⁵ Cette analyse n'est que partiellement transposable sur le cas de l'OFPRA et du BAMF puisque les juges de la CNDA traitent les dossiers de recours par des séries d'environ dix dossiers par demi-journée. Quand J. Valluy parle de « série », il renvoie donc à cette dizaine de réfugiés passés successivement devant une formation de jugement donnée. Dans la mesure où l'instruction des dossiers par les agents de l'OFPRA et du BAMF est plus continue, il faut considérer comme « série » l'ensemble des dossiers récemment instruits. Valluy, J. (2009), *op. cit.*, p. 124.

émotions c'est la même chose, les Asiatiques vont beaucoup moins facilement pleurer.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire ; 2007]

Donc les bangladais, c'est vraiment la demande affreuse par excellence⁵¹⁶. D'autres demandes sont plus difficiles, comme la demande afghane par exemple. Les demandeurs ont beaucoup de choses à raconter, c'est beaucoup de recherches... [...] Effectivement il y a des différences entre les nationalités. Quand on descend en entretien, on sait que pour telle ou telle nationalité, ce sera plus compliqué.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire ; 2007]

La demande haïtienne est souvent très mauvaise, donc du point de vue juridique c'est très facile, par contre du point de vue humain c'est très dur. Parce que les haïtiens sont très attachants.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire & langues ; 2001]

Il y a des nationalités que les OP aiment moins... par exemple les arméniens, on entend souvent : 'j'en ai marre des arméniens.' Et tu sais pourquoi ? Parce que les arméniens ne se laissent pas faire, ils sont fiers, ils sont expressifs, font des gestes et ont une certaine franchise.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; ethnologie ; 2009]

Pour les Tibétains par exemple, on fait quasi automatiquement des accords et pourtant on s'ennuie terriblement en entretien. Et il y a des dossiers qui aboutissent à des rejets mais qui sont beaucoup plus originaux et moins frustrants intellectuellement.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; sciences politiques ; 2007]

Je suis très bien à l'Asie [dans la division Asie]. Nous, on a une demande qui est quand même très variée. Je trouve ça pas mal, on a un peu de tout, un peu de politique, un peu d'ethnique, un peu de religieux, des PS de temps en temps, des réflexions à mener sur certains pays...

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; langues ; 2006]

Les observations quotidiennes du comportement des demandeurs en entretien et l'écoute de leurs récits alimentent un imaginaire qui va au-delà du stéréotype. Les instructeurs s'interrogent non seulement sur leurs contextes culturels et leurs manières de présenter un récit à l'administration, mais aussi sur leur trajectoire et stratégies migratoires etc.

Oui, les africaines disent toujours tout de suite: 'j'ai été violée', et puis, elles disent peut-être encore deux-trois phrases. Et les mêmes faits chez une iranienne : elle va commencer à sa naissance et vous raconter sur dix pages. Pour elle tout est important, alors elles tendent quand même à gonfler un peu leur histoire, là où les

⁵¹⁶ La demande bangladaise est réputée « mauvaise » : selon les instructeurs de l'OFPRA, les bangladais seraient souvent peu scolarisés donc inaptes à répondre aux questions des instructeurs ce qui rendrait l'entretien fastidieux. À côté de cela, ils présenteraient souvent beaucoup de documents non traduits en ne fournissant aucune explication quant à leur utilité. Le taux de rejet des demandes issus du Bangladesh avoisine les 100 %.

africaines ont fini au bout de trois phrases. Ça, ce sont des différences dues à la culture. [...] L'africaine ne va pas en rajouter autant. Et chez les iraniennes, le niveau éducatif n'est pas du tout le même, et elles pensent que chaque petite injustice est une raison pour avoir l'asile, parce qu'on ne l'a pas admise à l'examen à l'université ou parce qu'elle l'a raté, ce qu'elle va interpréter comme de la discrimination... à ce niveau-là, je préfère parfois les africaines. Parfois je pense que chaque femme Rom du Kosovo a vécu plus de choses que cette iranienne, mais elle n'a pas les capacités linguistiques pour construire ça dans un récit très long.

[Mai 2010, BAMF : femme ; instructrice ; sciences administratives ; 1986]

Les réputations et l'imaginaire qui se tissent autour des divers groupes de demandeurs ont tendance à provoquer certaines anticipations et adaptations du comportement professionnel. Les quelques informations dont l'instructeur dispose avant de rencontrer le demandeur, tout d'abord sa nationalité, appellent des « prophéties » quant au déroulement et même quant à l'issue de l'entretien. Ces prophéties et anticipations comportent encore une fois le danger de devenir auto-réalisatrices, dans la mesure où elles peuvent influencer le comportement adopté face au demandeur. Quand l'instructeur s'attend à ce que le demandeur présente un récit mauvais, inventé et sans intérêt, il risque d'accorder moins d'attention et de soin à l'interrogation de ce demandeur. De manière parallèle, M. Lipsky observe que les *street-level bureaucrats* tendent à scruter leur environnement afin de trouver des confirmations empiriques de leurs opinions préconstruites⁵¹⁷. Il s'agit d'ailleurs ici d'un réflexe cognitif qui n'est pas propre aux bureaucrates. Les instructeurs de l'OFPRO et du BAMF sont, encore une fois, tout à fait conscients de ce risque et essayent de mettre de côté tout préjugé au moment de la rencontre avec le demandeur. Certains affirment ainsi qu'ils sont souvent « surpris » par un demandeur qui les contraint à invalider ou adapter leur préjugé. La conservation d'une attitude ouverte, curieuse et sans préjugé est unanimement considérée comme un objectif important. Or, la prolongation de l'expérience d'instructeur et la fatigue professionnelle sont visiblement préjudiciables à l'atteinte de cet objectif. L'ouverture d'esprit et la capacité à remettre en cause les certitudes et préjugés construits au fil du temps sont ainsi sensiblement plus faibles chez les instructeurs du BAMF.

L'entretien institutionnel apparaît finalement comme une rencontre qui se caractérise par une forte incertitude, dans laquelle les savoirs solides et confirmés se font rares. C'est pour ces raisons qu'elle tend à stimuler l'imagination de ses participants. Incertitude et imagination florissante vont de pair, tant pour le demandeur que pour l'instructeur. Les deux acteurs constituent l'un pour l'autre une surface de projection imaginaire et un point de cristallisation des attentes, espoirs, préjugés et anticipations. Étant donné le caractère lacunaire du savoir dont ils disposent à l'égard de l'autre, leur appréhension de la rencontre est principalement faite de spéculations. La principale différence qui vient immédiatement briser cette mise en parallèle réside dans la distribution inégale des ressources communicationnelles, l'asymétrie des positions, bref, le pouvoir décisionnel exercé par l'un

⁵¹⁷ Lipsky, M. (2010), *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York : Russell Sage Foundation, p. 115.

sur l'autre. En général, les sciences sociales ont considéré que la confiance et la méfiance permettaient de traiter de l'incertitude – j'y reviendrai plus précisément⁵¹⁸.

7.2.4. QUALIFIER JURIDIQUEMENT

La définition juridique du réfugié, de cette personne qui peut légitimement prétendre à la protection internationale, a fait couler beaucoup d'encre et a suscité des débats virulents. Bien que disposant d'une base légale commune, celle de la Convention de Genève de 1951, les divers dispositifs d'asile nationaux ont au fur et à mesure élaboré des textes de loi, jurisprudences et pratiques décisionnelles assez diverses. La directive dite « qualification » promulguée en 2004 avait donc en partie pour but de rassembler les États membres de l'UE autour d'une définition commune de l'ayant droit à la protection internationale (statut de réfugié ou protection subsidiaire). Le projet d'harmonisation des politiques d'asile avait et a encore pour pilier central la création d'une base juridique commune. Il paraît aujourd'hui de moins en moins certains que cet objectif puisse être atteint par ce chemin. Dans la transposition de cette directive, les particularités et traditions nationales refont surface de manière plus ou moins prégnante. Lorsque le texte de la directive est incorporé dans la loi nationale, il subit une première réinterprétation et donc un certain nombre de distorsions. C'est ensuite aux instances administratives et juridiques de mettre en application cette nouvelle loi. Au sein-même des institutions de l'asile, les niveaux hiérarchiques supérieurs procèdent à une première analyse des nouveaux textes, cherchant à les intégrer dans les pratiques décisionnelles préexistantes et à les transmettre, sous une forme utilisable aux agents instructeurs en charge de leur application au cas concret. En arrivant au niveau hiérarchique de son application concrète, le texte de loi initial a donc déjà subi un nombre important d'interprétations, d'ajustements et de remaniements. Sa traversée des divers niveaux hiérarchiques (allant des législateurs européens, en passant par les législateurs nationaux, les dirigeants institutionnels, jusqu'aux instructeurs) est comparable au jeu du téléphone arabe : arrivé au dernier maillon de la chaîne informative, l'information a subi un certain nombre de distorsions et de manipulations plus ou moins volontaires. Il est bien entendu que les instructeurs ont à tout moment accès au texte juridique original. La présente enquête empirique a cependant montré que très peu d'entre eux ont réellement consulté cette source. Pour appliquer les textes, ils s'appuient largement sur la documentation mise à disposition par les services juridiques et documentaires de leur institution. L'effet « téléphone arabe » semble donc remettre en question l'efficacité de l'harmonisation juridique en vue d'un nivellement et d'un réajustement des pratiques décisionnelles nationales. L'enquête de terrain a également montré que la formation des instructeurs aux nouveaux outils juridiques a été plutôt rudimentaire et peu approfondie.

⁵¹⁸ Voir à ce propos : Giddens, A. (1990), *The consequences of modernity*, Stanford : Stanford University Press / Luhmann, N. (2000), *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, Stuttgart : Lucius & Lucius / Simmel, G. (1999), *Sociologie. Étude sur les formes de socialisation*, Paris : PUF, chapitre 5 : « Le secret et la société secrète » / Watier, P. (2008), *Éloge de la confiance*, Paris : Belin.

Le peu d'importance que les dirigeants du BAMF et de l'OFPR ont attaché à la formation de leurs agents aux nouvelles dispositions juridiques européennes reflète la place marginale que les aspects juridiques occupent dans leur travail quotidien. Le recrutement des deux institutions n'exige pas de compétences juridiques particulières et la formation initiale des agents ne comprend qu'une vague introduction au droit d'asile. Les instructeurs du BAMF et de l'OFPR estiment avec une unanimité flagrante que le droit joue un rôle périphérique dans leur activité professionnelle, qui serait plutôt une activité « humaine » que juridique. Le vague qualificatif « humain » renvoie ici à une tâche de l'instructeur qui tend à prendre largement le dessus par rapport à celle de la qualification juridique des faits allégués : l'évaluation de leur crédibilité. Cette dernière ne requiert en effet aucune compétence juridique.

La formation juridique est essentielle pour la qualification des faits et pour appliquer les textes juridiques. Après il est vrai qu'elle n'aide pas dans l'établissement des faits et de la crédibilité d'un récit.

[Juin 2010, OFPR : homme ; chef de section ; droit & sciences politiques ; 2004]

Déjà ce n'est pas du tout juridique comme travail, c'est écouter les gens parler et se rendre compte par certains détails s'ils sont en train de raconter ce qu'ils ont vécu ou pas. Après il faut savoir si ce qu'ils ont vécu mérite une protection ou pas.

[Juin 2010, OFPR : femme ; instructrice ; droit ; 2008]

L'évaluation de la crédibilité des faits allégués apparaît comme la tâche principale des agents instructeurs. Les entretiens montrent que les quelques dossiers pour lesquels se pose une question d'ordre juridique cruciale pour leur issue ont tendance à « monter » dans la hiérarchie décisionnelle. Ce sont les chefs de section, les contrôleurs qualité, voire même les chefs de division ou les directeurs de bureaux excentrés qui seront en charge de la réflexion juridique sur un dossier jugé atypique, compliqué ou complexe. Il serait donc erroné de dire que l'aspect juridique est généralement peu important dans le travail d'instruction. En réalité, le raisonnement juridique approfondi revient, selon la division intra-institutionnelle des tâches, aux agents des niveaux hiérarchiques supérieurs.

Eh non, parce que cette place n'est pas marginale du tout ! Je pense qu'elle est très importante ! En revanche, dans la pratique au quotidien, tout le monde n'est pas juriste ici, mais le but est que l'utilisation des outils juridiques soit la plus facile possible pour les officiers de protection. L'objectif est que l'OP n'ait pas besoin de faire une analyse juridique très poussée de chaque cas. En revanche, dès qu'on sort un peu des clous, là il faut vraiment se poser la question. On se les pose dans un cadre juridique qui est très précis et c'est ça qui est passionnant. Comment analyser une situation dans un pays dans un cadre juridique ? [Plus loin et suite à ma question :] Oui, absolument. C'est sûr. L'évaluation de la crédibilité du récit est une part fondamentale dans le travail de l'officier de protection.

[Juin 2010, OFPR : homme ; chef de section ; droit ; 2003]

La résolution de cas juridiquement compliqués est du ressort des agents d'encadrement qui contrôlent les décisions des instructeurs. Au-delà de ces instances de contrôle existent, dans

les deux institutions, des services d'appui chargés de l'élaboration de documents permettant aux instructeurs un usage pratique et immédiat du droit dans le cadre de leur exercice professionnel. En reprenant les termes du chef de section cité ci-dessus, il s'agit de faire en sorte que « l'utilisation des outils juridiques soit la plus facilement possible pour les officiers de protection ». Les documents élaborés et mis à disposition des instructeurs relèvent donc de ce que les agents français appellent la « doctrine institutionnelle ». À l'OFPRA, ils prennent la forme de « notes » éditées par la DAJ ; au BAMF il s'agit des fameuses lignes directrices PO qui sont extrêmement précises et détaillées.

Si le travail de qualification juridique implique souvent l'intervention d'agents de divers niveaux hiérarchique, celui consistant à évaluer la crédibilité des récits, à établir (ou pas) les faits relève exclusivement du domaine de compétence des agents qui rencontrent et auditionnent les demandeurs d'asile (les instructeurs). Dans la mesure où les superviseurs du travail des instructeurs se prononcent principalement sur des faits ayant préalablement été établis par ces derniers, l'évaluation de la crédibilité des faits apparaît comme un préalable à leur qualification juridique. La question de la suite chronologique entre l'évaluation de la crédibilité et la qualification juridique des faits mérite d'être regardée de plus près. Au regard de la place importante qui revient à la première de ces deux tâches, on pourrait suggérer qu'elle intervient en premier lors de l'instruction d'un dossier. Le discours des instructeurs à ce propos révèle cependant que les pratiques sont variables. Si environ la moitié des instructeurs disent en effet considérer d'abord la crédibilité du récit pour ensuite qualifier juridiquement les faits qui ont pu être établis, l'autre moitié procède de manière inverse. Selon l'argumentation des seconds, il est plus logique de se demander en premier si le récit présenté relève du champ d'application du droit d'asile et de n'évaluer que la crédibilité des récits pour lesquels c'est le cas. Selon la méthode employée, les instructeurs affirment respectivement qu'*il est vain d'évaluer la crédibilité de faits qui de toute façon ne relèvent pas du champ d'application* ou bien qu'*il est vain de qualifier juridiquement des faits dont on n'est même pas sûr s'ils sont établis*.

Lors de l'entretien, deux questions centrales doivent donc être considérées conjointement :

- Est-ce que le récit peut être tenu pour vrai ?
- Est-ce que le récit relève du droit d'asile ?

L'ordre de priorité que les instructeurs établissent entre elles semble dépendre de leur perception comme plus ou moins essentielle pour le processus décisionnel. Si une décision d'accord est toujours la conséquence d'une réponse positive aux deux questions, une décision de rejet peut découler de la réponse négative à l'une et l'autre ou aux deux questions. C'est ainsi que je me suis intéressée à la proportion respective des rejets fondés sur le manque de crédibilité et sur le manque de pertinence par rapport au champ d'application. Puisqu'il n'y a pas de chiffres officiels sur cette question, il s'agissait de recueillir les impressions et estimations des agents à cet égard. Selon l'avis prédominant, la majorité des rejets est prononcée pour raison de faits non établis. Cette conclusion apparaît comme cohérente par rapport aux observations des acteurs extra-institutionnels ayant accès aux lettres de décision envoyés par l'OFPRA (surtout les acteurs associatifs et les avocats).

Notons néanmoins que les avis sur cette question peuvent être très divergents au sein du BAMF et de l'OFPRA : certains agents évaluent la proportion comme égale, d'autres estiment que la majorité des dossiers échouent en raison de leur non-pertinence par rapport au champ d'application. On pourrait dès lors faire l'hypothèse que les instructeurs qui conçoivent la question de la crédibilité comme étant la plus décisive auraient tendance à lui donner priorité lors de l'entretien tandis que ceux qui pensent que les dossiers se décident principalement sur la question de la qualification juridique mettraient cet aspect au centre de l'entretien. Malheureusement, le matériau empirique ne permet pas de confirmer ni d'invalider cette hypothèse. Considérés dans leur ensemble, les propos recueillis au BAMF et à l'OFPRA font cependant clairement apparaître que la question de la crédibilité occupe une place plus importante que celle de la qualification juridique. Ceci s'explique entre autres par le fait qu'il est, selon les instructeurs, bien plus difficile de répondre à la première. La qualification juridique est, dans la plupart des cas, assez évidente. Nombre de mes interlocuteurs soulignent que la formation professionnelle et les injonctions de la hiérarchie supérieure suggèrent aux instructeurs qu'il faut avant tout se préoccuper de la question de la crédibilité du récit. Notamment certains instructeurs allemands semblent tellement obnubilés par cette question qu'elle finit par occuper une place démesurée lors de l'entretien institutionnel. Une bonne illustration d'une telle fixation sur la question de la crédibilité est cet extrait d'une décision du BAMF. Pour la justification d'une décision de rejet, il n'est pas nécessaire de démontrer que le récit n'est pas crédible si les faits allégués ne cadrent de toute manière pas avec le champ d'application du droit d'asile. Or, l'auteur de cette décision de rejet ne veut pas renoncer à une démonstration de la non-crédibilité du récit bien qu'il constate d'emblée que la menace que le demandeur prétend subir ne justifie pas sa reconnaissance au titre de la protection internationale :

Les déclarations du demandeur, selon lesquelles il pourrait être le prochain à être tué en raison d'une vendetta, d'une querelle familiale révolue dont il ne connaît même pas l'origine, ne peuvent justifier sa demande d'asile.

Sans parler du fait que, comme le demandeur l'admet lui-même, la vendetta n'avait pas de motif politique mais prenait son origine dans une querelle familiale, on peut exiger de lui de demander une protection étatique dans la région de Kaboul vers laquelle il serait probablement expulsé et où cela serait sans doute possible. En outre, ses déclarations sont tellement vagues et superficielles que son récit ne peut de toute façon pas être considéré comme crédible. Le fait qu'il allègue être, après son oncle, le prochain dans la hiérarchie à être tué n'est ainsi pas crédible sous considération des traditions correspondant à la vendetta, car son père, qui est déjà rentré en Afghanistan, devrait être inquiété en premier. Or, la question de savoir si son récit est crédible ou pas, n'est même plus décisive.

[Extrait décision BAMF : cas N°2 ; Afghanistan ; 2006 ; rejet]

Le rôle extrêmement important que la question de la crédibilité occupe dans l'instruction des demandes d'asile, remet évidemment en cause la possibilité de parvenir à une harmonisation des pratiques décisionnelles à travers l'imposition de règles juridiques communes. Selon une estimation très approximative, le rejet d'une bonne moitié des

demandes d'asile est simplement induit par leur considération comme non crédibles. Ainsi, plus de la moitié des décisions échappent complètement à l'emprise des textes juridiques.

Malgré l'indéniable importance de l'évaluation de la crédibilité des récits, certains de mes interlocuteurs soulignent que l'asile a, notamment suite à l'introduction des directives européennes, tendance à se judiciaireiser. Ainsi, un agent chargé du recrutement de l'OFPRA affirme qu'il s'agira au futur d'embaucher davantage de personnes ayant un profil juridique. Les instructeurs estiment que l'impact de la loi européenne en matière d'asile est plutôt faible. En dehors de l'introduction de certains nouveaux concepts juridiques, la loi européenne aurait surtout mené à une modification des flux de demandeurs et des récits présentés devant l'institution. La complexification du travail des instructeurs réside selon eux surtout dans l'occurrence de plus en plus fréquente de récits d'asile de plus en plus difficiles à vérifier. Encore une fois, c'est moins la qualification juridique que l'évaluation de la crédibilité des faits qui représente une difficulté pour l'instructeur.

Aujourd'hui, les récits ont changé. Les gens utilisent ces directives, le persécuté peut être n'importe qui, le père, le mari...ce n'est plus nécessaire aujourd'hui de prétendre être un haut fonctionnaire de tel et tel parti, ça, on peut le vérifier. Aujourd'hui on ne peut plus rien vérifier, les plus malins disent ne pas avoir été véritablement actifs politiquement mais de simplement avoir été suspectés – ça non plus, on ne peut pas le vérifier !

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1993]

Pour justement évaluer la place que prend la qualification juridique au sein du processus d'instruction, un certain nombre de remarques complémentaires s'imposent. En effet, la marginalisation des aspects juridiques dans ce processus au profit d'une focalisation excessive sur la question de la crédibilité semble relever d'une volonté institutionnelle. Les propos des acteurs institutionnels et extra-institutionnels laissent sous-entendre que les agents privilégient le rejet pour faits non établis devant celui pour faits ne relevant pas du champ d'application. Le premier type de rejet nécessite moins de réflexion et d'argumentation et est moins attaquable. Dénier la véracité du récit relève d'une estimation subjective et personnelle qui peut difficilement être remise en cause par des tiers n'ayant pas assisté à l'entretien. Le rejet pour faits non établis peut donc devenir une solution de facilité adoptée à l'égard de dossiers tangents du point de vue juridique. En effet, la qualification juridique n'est souvent pas aussi évidente que les explications précédentes ont pu le suggérer. Il faut à ce propos distinguer deux cas de figure : premièrement, la qualification juridique peut être évidente quand le demandeur allègue des faits qui ne relèvent clairement pas du champ d'application du droit d'asile. Un exemple classique est le récit se référant à des problèmes de précarité matérielle. C'est donc la nature même des faits allégués qui est non pertinente par rapport au champ d'application. Dans un second cas de figure, le problème réside non dans la nature mais dans le degré de gravité des faits. Ceux-ci peuvent en effet être pertinents par rapport au cadre du droit d'asile, sans pour autant présenter un degré d'intensité et de gravité suffisant pour conclure à la présence d'une véritable crainte de persécution, de mauvais traitements ou d'atteinte à l'intégrité physique. Ainsi, des discriminations à l'embauche, le harcèlement moral ou des propos

menaçants sans suite seront estimés comme insuffisamment graves pour justifier l'impossibilité de retourner au pays d'origine. Le flou du droit d'asile réside donc précisément dans les notions graduelles de « persécution », de « craintes fondées » et de « menace ». L'évaluation d'une situation comme très, ou au contraire peu dangereuse par l'instructeur ou le juge, dépend encore une fois largement de leurs perceptions individuelles. Au regard de la grande difficulté à argumenter pourquoi une situation serait suffisamment ou insuffisamment dangereuse pour accorder un statut de protection, il est évidemment plus simple de déclarer les faits allégués comme non crédibles.

Le litige juridique disputé devant les instances de recours achoppe souvent sur les deux questions renvoyant à une estimation subjective : celle du degré de crédibilité et celle du degré de gravité. Justement parce que les décisions font largement appel au jugement subjectif de l'évaluateur, la jurisprudence des instances de recours ne permet que rarement de clarifier les aspects flous et vagues des textes. Bien que leurs pratiques décisionnelles soient en partie liées par la jurisprudence, les instructeurs ne semblent pas y attacher beaucoup d'importance. Selon l'avis largement répandu à l'OFPR, aucune lecture roborative ou éclaircissante ne peut être faite de la jurisprudence de la CNDA. Cette dernière est souvent décrite comme une immense loterie, dont les décisions ne présentent aucune cohérence logique. En l'absence d'une juridiction centrale, les avis des instructeurs du BAMF à l'égard des pratiques décisionnelles de l'instance de recours sont moins tranchés. Ils indiquent malgré tout que certains tribunaux administratifs, voire même certaines chambres au sein de ces derniers, seraient réputés pour avoir des pratiques décisionnelles particulièrement favorables ou défavorables. La jurisprudence allemande en matière d'asile est en effet incorporée dans les lignes directrices PO par les services compétents de la centrale à Nuremberg. En somme, les instructeurs du BAMF se préoccupent assez peu des décisions de deuxième instance.

Sur la base des observations faites au sein de la CNDA, J. Valluy conclut à la « fiction juridique de l'asile »⁵¹⁹. Celle-ci serait alimentée et entretenue, tant par la communication publique de l'OFPR que par les livres de jurisprudence publiés par la CRR / CNDA qui « projettent dans l'espace public une image rassurante de technicité et de sérieux »⁵²⁰. Selon J. Valluy, la possibilité d'examiner de manière objective les demandes d'asile est fictionnelle, dans la mesure où c'est « l'estimation du juge de la dangerosité de la situation qui déterminera le résultat »⁵²¹. Qualifier juridiquement des faits incertains, évaluer leur gravité et leur potentiel menaçant relèveraient donc avant tout d'un pouvoir discrétionnaire au travers duquel peuvent largement s'exprimer des opinions personnelles, institutionnelles et des volontés politiques.

⁵¹⁹ Valluy, J. (2004), « La fiction juridique de l'asile », *Plein Droit – La revue du GISTI* [en ligne], 63, page consultée le 23 novembre 2010 : <<http://www.gisti.org/doc/plein-droit/63/fiction.html>>.

⁵²⁰ Valluy, J. (2009), *op. cit.*, p. 92.

⁵²¹ *Ibid.*, p. 94.

7.3. COPRODUCTION DE LA DECISION

7.3.1. DECIDER

Selon J. M. Weller, tout travail administratif des métiers publics touchant à l'évaluation, contient une « importante part d'incertain » car « ni les règles, ni les faits ne s'imposent d'eux-mêmes »⁵²². Cette remarque a toute sa pertinence dans le cadre des administrations de l'asile. Les décisions sur les dossiers de demande d'asile sont prises sur la base d'un droit instable, fortement soumis au climat politique laissant une marge interprétative assez large. Ils se réfèrent de surcroît à des faits dont la véracité est douteuse, des informations vagues et souvent non confirmées. Les processus décisionnels du droit d'asile se déroulent donc sur un sol chancelant. Y intervient une multitude de facteurs et d'acteurs. Au sein même des institutions considérées ici, la décision sur un dossier n'est pas du seul ressort des instructeurs. Au contraire, y interviennent plus ou moins directement des supérieurs hiérarchiques. La décision finale est donc aussi le résultat d'un processus de négociation où se croisent différents points de vue sur la question de la crédibilité et de la qualification juridique des faits. Au-delà de la première instance, les décisions administratives négatives sont révisées par l'instance de recours qui apporte un avis complémentaire sur le dossier. Le processus décisionnel est donc long, complexe et traversé par de nombreux doutes et incertitudes. L'interrogation sur la capacité décisionnelle des instructeurs sera dès lors prolongée par une analyse de la coproduction des décisions. En partant des instructeurs, seront progressivement prises en compte les instances supérieures contrôlant et supervisant leur travail. Il s'agira de comprendre l'impact direct ou indirect que celles-ci exercent sur le processus décisionnel dans son ensemble.

L'incertitude générale surplombant le processus décisionnel et les nombreux doutes dont témoignent les instructeurs ont déjà fait l'objet d'amples développements. Il a jusqu'à présent avant tout été question des doutes qui pèsent sur les déclarations des demandeurs. Or, un autre type de doute est caractéristique de l'activité professionnelle des instructeurs : celui éprouvé face à la décision à prendre. Selon leur caractère, leurs compétences professionnelles et les cas précis qu'ils sont en train d'instruire, les instructeurs peuvent se sentir plus ou moins capables de prendre (ou proposer) une décision, de l'assumer et de la défendre contre des contestations éventuelles. Si le doute à l'égard des déclarations des demandeurs a tendance à s'accroître au fil de l'expérience professionnelle, celui sur la décision semble évoluer de manière inverse : les instructeurs affirment le plus souvent acquiescer, au fil du temps, plus d'assurance dans leurs raisonnements, se sentir plus capables de déceler les demandes fondées, pouvoir plus se fier à leur sentiment, leur « instinct » professionnel. Le cas inverse existe aussi. Certains instructeurs disent être devenus plus prudents et moins affirmatifs dans leurs analyses. À ce propos, une différence assez nette

⁵²²Weller, J. M. (2004), « Le travail administratif, le droit et le principe de proximité », *L'année sociologique*, 4, p. 438.

s'observe entre les instructeurs du BAMF et de l'OFPPA. Les premiers se décrivent généralement comme très sûrs de leurs décisions et semblent moins douter que leurs collègues français. Si leur plus grande ancienneté explique probablement en partie cette assurance du jugement, un autre facteur est à prendre en compte : les instructeurs de l'OFPPA apparaissent comme plus affectés par la problématique qu'ils traitent, plus empathiques avec les demandeurs et s'interrogent plus sur le sens de leur activité professionnelle. Face à la nécessité de proposer une décision, leur doute est le reflet de l'attitude réflexive adoptée à l'égard de leur propre pouvoir. Ce doute ne prend cependant pas la forme d'une remise en cause totale de leur capacité décisionnelle et ne les empêche pas d'exercer leur métier. Il n'est pas perçu comme handicapant ou gênant mais plutôt comme inévitable, nécessaire et « sain ». Les instructeurs de l'OFPPA soulignent souvent que, pour bien faire ce métier, il faut douter. Le doute serait en effet garant d'une certaine vigilance face aux préjugés, aux certitudes trop affirmées, à l'obstination et aux décisions « idéologiques ». Si l'exercice du métier exige de se défaire d'une certaine naïveté initiale et de gagner en assurance de jugement, la conservation d'une part de doute protégerait selon les instructeurs d'une posture trop fermée.

Des fois ça ne tient à rien et il faut accepter cela. Au début, on a l'impression d'être un peu faible. Mais en fait non. C'est plutôt le jour où on ne doute plus, ça remettrait en question toute la pratique professionnelle parce qu'on ne peut pas toujours sortir de l'entretien et dire : rejet, accord... Il y a tellement de choses qui se jouent et tellement de choses qui nous échappent que c'est bien qu'il y ait ce doute.

[Juin 2010, OFPPA : femme ; instructrice ; histoire & sciences politiques ; 2008]

Tandis que ce point de vue prévaut largement à l'OFPPA, il est extrêmement marginal au BAMF. Les instructeurs du BAMF n'évoquent que très rarement des doutes à l'égard des décisions à prendre.

Au BAMF et à l'OFPPA, l'entretien est vu comme l'outil central permettant de prendre une décision. L'instructeur doit donc être sûr de celle-ci à la sortie de l'entretien. Sauf dans les rares cas où la décision est claire et évidente, l'instructeur doit continuer à poser des questions jusqu'à obtention d'une conviction solide. Quand un doute fondamental persiste après l'entretien ou quand celui-ci présente des lacunes importantes aux yeux des superviseurs, il existe la possibilité de reconvoquer le demandeur pour un entretien complémentaire. Celui-ci peut être mené par le même ou un autre agent, ou bien par deux agents conjointement. En raison des importantes pressions temporelles, les reconvoqueries sont vus d'un mauvais œil par les supérieurs hiérarchiques. L'objectif est en effet d'arriver le plus rapidement à une décision la plus sûre et solide possible. Lors des entretiens, les instructeurs focalisent donc leur attention sur des éléments potentiellement probants. À titre d'exemple :

Il y a des rejets évidents. Si la personne se trompe dans les initiales du parti dans lequel elle dit avoir milité pendant 40 ans, là il n'y a rien à faire. De la même manière il y a des accords qui sont évidents.

[Juin 2010, OFPPA : femme ; instructrice ; droit ; 2006]

L'estimation de la proportion entre les dossiers évidents et tangents, les dossiers sur lesquels l'instructeur est sûr et ceux sur lesquels il doute est très variable selon les personnes : alors que les uns estiment que la majorité des dossiers « ne pose aucun problème », pour d'autres seule une minorité des dossiers est évidente. En cas de doute sur la décision, plusieurs stratégies sont possibles. La majorité des instructeurs de l'OFPPRA affirment volontiers consulter leur chef de section pour demander conseil. Cette démarche semble moins commune au BAMF. Quand les instructeurs finissent par trancher eux-mêmes, ils tentent généralement de camoufler leurs doutes dans la rédaction de la décision. Il s'agit de faire apparaître leur décision comme indubitable, aux yeux des supérieurs hiérarchiques mais aussi devant les protagonistes du contentieux de l'asile. Les dossiers extrêmement tangents se décident souvent sur l'« intime conviction » : les instructeurs ayant des pratiques décisionnelles plutôt favorables aux demandeurs seront amenés à accorder la protection, tandis que les autres tendront vers le rejet de la demande.

Les instructeurs français se réclament souvent du principe du « bénéfice du doute ». Tout en indiquant que ce principe est censé (selon le discours officiel) être appliqué à l'OFPPRA, les instructeurs déplorent que l'inverse soit souvent le cas. Eux-mêmes très favorables à son respect, ils constatent que leurs chefs de section tendraient à préconiser le rejet des dossiers sur lesquels existent des doutes. Une des convictions les plus fondamentales de beaucoup d'instructeurs français est qu'il faut laisser au demandeur le bénéfice du doute. Le principe du bénéfice du doute est comparable à celui communément appelé « *in dubio pro reo* » : le fait de ne pas sanctionner un coupable est préférable au fait de sanctionner un innocent. Traduit dans les termes de la demande d'asile, cela veut dire que l'octroi du statut à un demandeur non ayant droit est préférable au rejet d'un demandeur nécessitant une protection. S'il s'agit bien d'une erreur administrative dans les deux cas, les conséquences de l'une sont estimées moins graves que celles de l'autre. Selon les agents, c'est donc l'enjeu important de la demande d'asile qui rend nécessaire l'application du principe du bénéfice du doute. Si l'application de ce principe s'observe chez certains agents du BAMF, aucune expression équivalente à celle de « bénéfice du doute » n'existe en allemand. La plupart des instructeurs semble au contraire considérer que la décision de rejet serait la conséquence logique de l'incapacité du demandeur à éliminer le doute de l'instructeur sur ses déclarations.

La propension à vouloir appliquer le principe du « bénéfice du doute » est ainsi intimement liée à la « peur de se tromper ». Il s'agit là aussi d'une expression émanant du terrain français. La peur de se tromper évoquée par un très grand nombre d'instructeurs français signifie évidemment celle de rejeter à tort un demandeur et non d'accorder à tort une protection. De telles craintes ne sont que très rarement évoquées par les agents allemands, ce qui est probablement lié à leur plus grande assurance dans la prise de décision. À propos des instructeurs espagnols et anglais, O. Jubany constate que seuls très peu parmi eux expriment une peur de se tromper⁵²³. La nette présence de cette peur chez les instructeurs français constitue visiblement une exception au sein de l'échantillon de ces quatre pays. La

⁵²³ Jubany, O. (2011), *op. cit.*, p. 87/88.

même chose s'applique au cas de conscience (par rapport aux décisions de rejet) : si celui-ci n'est pas totalement inconnu pour les instructeurs du BAMF, il apparaît beaucoup plus fréquemment dans le discours de leurs collègues de l'OFPRA. Face à la prise de décision, douter, avoir peur de se tromper, favoriser les décisions d'accord en cas de doute et éprouver des cas de conscience face à certains rejets, vont de pair et sont plus caractéristiques des instructeurs de l'OFPRA que de ceux du BAMF.

Le malaise ressenti à l'égard de certaines décisions négatives que l'instructeur a été contraint de prendre peut se refléter dans la manière de rédiger la décision. Le fait de laisser délibérément transparaître le doute et d'utiliser des formulations prudentes dans les décisions mal assumées fait pendant à l'argumentation affirmative employée dans des décisions que l'instructeur souhaite voir résister à la révision des chefs et des cours d'appel. L'emploi intentionnel de formules laissant entrevoir les doutes de l'instructeur a principalement pour but de faciliter l'annulation de la décision par la seconde instance. Ainsi, ils font une passe à l'avocat et un appel du pied aux juges. Il s'agit également de ne pas amplifier la peine du demandeur rejeté par des formulations trop dures. De manière officieuse, les instructeurs de l'OFPRA désignent ce type de rédaction comme « rejet ouvert », les associations les appellent parfois des « rejets gentils ».

Souvent on navigue un peu à vue, quoi. Et j'essaye de compenser ce manque par des rédactions pas trop tranchées dans mes propos. C'est-à-dire, toujours en laissant des portes. Parce que je me dis : on ne peut pas, vu la manière dont on travaille, dire : c'est établi, c'est pas établi. Des fois, quand j'ai un doute, je mets : je n'ai pas assez d'éléments permettant d'établir... Mais je ne dis pas que c'est pas vrai. Je dis que c'est pas établi. [...] Ce n'est pas sérieux d'être trop tranché sur ce qu'on entend.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire & sciences politiques ; 2008]

S'il s'agit là d'une pratique qui reste conforme aux règles de la procédure, il arrive que des instructeurs outrepassent le cadre défini par celles-ci pour forcer l'adoption d'une certaine décision. Il est délicat d'estimer la fréquence de telles pratiques puisqu'elles sont difficilement admises face à l'enquêtrice. Néanmoins, certains instructeurs du BAMF et de l'OFPRA ont laissé transparaître qu'il leur arrive d'employer leur marge de liberté dans le processus décisionnel pour faire adopter une décision dont ils savent qu'elle ne se justifie pas du point de vue strictement juridique. Dans les témoignages recueillis, il était toujours question de forcer la reconnaissance d'un demandeur qui aurait dû être rejeté. C'est donc sur la base d'une sympathie ou d'un principe éthique qui ne cadre pas avec les dispositions légales du droit d'asile, que l'instructeur « fera en sorte » qu'un demandeur donné sera reconnu. Étant donné que les entretiens se déroulent à huis-clos sans présence de tiers (en dehors de l'interprète et, occasionnellement, de l'avocat au BAMF), le principal moyen employé est la modification des déclarations du demandeur. Il s'agit donc bien d'une désobéissance à la règle juridique et administrative permettant à l'instructeur de satisfaire un besoin moral personnel, d'agir en cohérence avec des principes éthiques qui lui sont propres.

Je me rappelle encore très bien d'une femme, Morina, elle parlait très bien l'allemand mais elle grinçait des dents en entretien, elle était en effet bien intégrée et puis je me suis dit qu'on ne pouvait pas la renvoyer. Et elle n'en rajoutait pas, je l'ai perçue comme tout à fait honnête et ouverte et dans ces cas, j'aime bien faire passer un tel dossier [« ich nehme mir gerne mal so eine Akte und winke sie durch »].

[Mai 2010, BAMF : femme ; instructrice ; droit ; 1993]

Bien que je ne dispose d'aucun témoignage, le cas où l'instructeur fait intentionnellement échouer un dossier qui aurait pu être accordé doit bien évidemment exister aussi. En dehors de la loi et de la règle administrative, la doctrine institutionnelle et le contrôle des supérieurs hiérarchiques limitent le libre-arbitre des instructeurs et peuvent les contraindre à des décisions contre leur gré. Il est à ce propos intéressant de constater que les instructeurs de l'OFPPA tendent à exprimer une frustration liée au fait qu'ils ne parviennent que rarement à « faire passer un accord ». La quasi-totalité parmi eux affirment qu'ils aimeraient pouvoir prendre plus de décisions d'accord.

Les OP sont très frustrés de faire autant de rejets, du coup ils sont toujours super contents quand ils peuvent faire un accord. Quand elles⁵²⁴ remontent d'un bon entretien, on le voit tout de suite, ça leur remonte vraiment le moral de pouvoir proposer des accords de temps en temps, surtout quand elles arrivent à les faire passer. Il faut déjà s'arrêter à cette expression que l'on emploie : 'j'ai réussi à faire passer un accord' ou alors 'mon accord n'est pas passé'. Ça veut tout dire, ce n'est pas difficile de faire passer des rejets, au contraire.

[Juin 2010, OFPPA : femme ; instructrice ; ethnologie ; 2009]

La décision négative est souvent mal vécue par les instructeurs de l'OFPPA, surtout quand elle est imposée le chef de section. De manière similaire, les instructeurs du BAMF mentionnent une joie éprouvée à l'occasion des rares décisions d'admission qu'ils prennent. Or, certains parmi eux témoignent d'un sentiment inverse, à savoir une frustration liée à l'obligation de faire des accords à des demandeurs qu'ils estiment ne pas y avoir droit.

Malheureusement je n'ai quasiment pas d'accords. C'est dommage parce que ça fait plus plaisir ! Parfois je donne le statut à des Iraniens qui ont participé aux manifestations, et quand je ne suis pas tout à fait sûre, je donne la protection.

[Mai 2010, BAMF : femme ; instructrice ; droit ; 1989]

En effet, beaucoup parmi nous en avaient marre de l'asile. Ils ne pouvaient plus supporter cette chose, je veux dire l'injustice de devoir fournir une protection à des gens qui ne le méritent pas, de ne pas pouvoir démasquer quelqu'un, ils ne supportaient plus cela et ils ont donc changé vers le domaine de l'intégration.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1992]

En effet, deux positions représentées auprès des deux ensembles d'instructeurs peuvent être distinguées à ce propos : une partie d'entre eux est généralement favorable à ce qu'un

⁵²⁴ Pour parler de l'ensemble des instructeurs, la personne interrogée emploie la forme féminine, certainement en raison du surnombre important de femmes parmi ses collègues.

maximum de demandeurs d'asile obtienne un droit au séjour, sans préjuger de leur « mérite » à l'obtenir. En effet, le terme de « mérite » relève plutôt du vocabulaire du second groupe d'instructeurs qui tient à ce que le statut soit réservé aux « vrais réfugiés méritants ». Tout le monde s'accorde cependant sur le fait que ceux qui ont eux-mêmes commis des crimes ou des exactions doivent en être exclus. L'intérêt que les instructeurs portent aux décisions que l'instance d'appel prendra (en cas de recours) quant aux demandes qu'ils ont rejetées est très variable. Certains s'en désintéressent complètement, tandis que d'autres sélectionnent des dossiers qui, pour une raison ou une autre, leur tenaient à cœur, et guettent leur évolution devant la juridiction d'appel. « Se faire annuler » ou « être confirmé » par la cour ne laisse souvent pas indifférent l'agent ayant initialement instruit le dossier. Les réactions varient surtout en fonction de la position générale adoptée par celui-ci. La position laxiste et permissive se caractérise ainsi par une appréhension plutôt positive de l'annulation qui est très fréquemment commentée par la phrase « tant mieux pour lui ». Les défenseurs du concept de mérite tendent cependant à s'agacer d'une annulation et à incriminer la cour pour son incompetence. Si certaines annulations peuvent être souhaitées par les instructeurs, d'autres sont vécues comme particulièrement frustrantes dans la mesure où elles balayent du revers de la main le travail d'instruction réalisé par l'agent administratif :

Parfois vous bétonnez un dossier parce que c'est évident que la personne n'a pas les origines qu'elle allègue et eux, ils établissent tout ! Il n'y a aucune demi-mesure ! Parfois ils doivent se dire : ah regardez, elle est mignonne, elle est blanche, elle n'est pas arabe, elle n'est pas africaine – parce qu'il y a ça aussi ! – alors on va annuler la décision de l'OFPPA. Et ça, c'est hyper-énervant.

[Juin 2010, OFPPA : femme ; instructrice ; langues ; 2006]

Parfois, quand on apprend la décision de la Cour, on se fâche quand la Cour dit pour je ne sais quelle raison : 'je le crois', même si c'est évident que ce n'est pas crédible. Là, on se fâche parfois. On peut dire qu'on y croit et dire : c'est crédible, point barre fini.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1992]

De la même manière, la confirmation d'une décision de rejet dont l'instructeur était profondément convaincu peut être vécue comme satisfaisante. De manière générale, les instructeurs n'attachent pas trop d'importance au jugement des juridictions d'appel. L'annulation de leur décision ne débouche que rarement sur une remise en cause de leur travail. Au contraire, elle sera généralement expliquée par des facteurs exogènes : l'incompétence ou l'indulgence des juges ou bien la modification des déclarations du demandeur, la présentation de documents de preuve supplémentaires, etc.

La rédaction de la décision est la dernière étape du processus d'instruction. Tandis que les décisions d'accord sont extrêmement brèves, celles de rejet contiennent une argumentation et une motivation plus longue. Le destinataire principal de cette lettre est bien entendu le demandeur. Puisque quasiment tous les demandeurs rejetés introduisent un recours juridique contre cette décision administrative, le contenu de la lettre de décision est important à cet égard. En effet, ses destinataires secondaires sont le futur avocat du demandeur ainsi que les juges qui seront chargés du dossier de recours. En effet, la révision

de la décision de rejet en seconde instance représente un enjeu pour l'institution. Pour l'OFPPRA, cet enjeu est avant tout symbolique tandis qu'il est également financier pour le BAMF : chaque annulation entraîne des frais pour l'Office allemand. Les formulations employées dans les décisions de rejet ne sont donc pas anodines. Elles représentent le travail d'instruction et le raisonnement administratif vers l'extérieur. C'est ainsi que les dirigeants institutionnels sont particulièrement soucieux du contrôle de cette partie du travail des instructeurs. Les deux offices, surtout le BAMF, mettent à leur disposition des modèles de lettres et des paragraphes préformulés. Les instructeurs allemands font un usage extensif de ces blocs de texte (« *Textbausteine* ») au point qu'ils représentent souvent plus de 80 % du texte entier. Dans l'exposition des faits allégués par le demandeur et dans la motivation de la décision de rejet, on observe l'emploi de différents modes : pour marquer leur statut d'hypothèse non confirmée, le conditionnel (« *Konjunktiv 1* ») est employé dans le résumé des déclarations du demandeur. La rédaction bascule vers l'indicatif au moment où l'instructeur commence à prendre position face à ces déclarations.

En 2003, un camarade aurait signé de fausses accusations à son encontre lors d'un interrogatoire. Il y serait présenté comme un « commissaire politique », armé d'une kalachnikov. Il ferait objet d'un procès depuis cette date. [...] Tout d'abord, on observe que l'intéressé a fait une première demande d'asile sous une fausse identité et n'a pas transmis de carte d'identité à l'Office ; dès lors un doute subsiste sur son identité réelle.

[Extrait décision OFPPRA : cas N°1 ; Turquie ; 2010 ; rejet]

Dans les décisions du BAMF, on remarque que l'indicatif est également utilisé lors de la description du dépôt de la demande en Allemagne et parfois même du trajet de voyage du demandeur, aspects du récit qui ne semblent donc pas faire l'objet de doutes. L'utilisation du discours indirect commence généralement lorsque les raisons de sa demande d'asile sont évoquées.

Le demandeur est de nationalité afghane, d'appartenance ethnique tadjike et de religion musulmane. Selon ses propres déclarations, il est entré en RFA par l'aéroport de Francfort sur le Main le [date] venant de [nom de ville] en ayant fait une escale dans un aéroport qu'il ne peut nommer, et a demandé sa reconnaissance au titre de l'asile le [date]. Pour justifier sa demande d'asile, l'étranger a déclaré lors de l'entretien individuel le [date], que ses parents auraient été tués par une bombe en Afghanistan, qu'il n'y aurait plus de famille, plus de maison et plus de lieu d'habitation. Avec son frère, il aurait dès lors vendu les terres et se serait exilé au Pakistan en [année].

[Extrait décision BAMF : cas N°1 ; Afghanistan ; 2006 ; rejet]

Ce style rédactionnel employé dans les deux institutions marque le doute dont sont frappées les déclarations du demandeur – doute qui fait partie de la justification de la décision de rejet. Les formulations concrètes employées par l'instructeur peuvent cependant exprimer un doute plus ou moins radical et laisser plus ou moins de place à la remise en cause. Pour obtenir une annulation de la décision, il s'agira justement pour le demandeur et de son avocat de réaffirmer de manière convaincante la véracité des déclarations.

7.3.2. CONTRÔLER

Le travail de production de décisions des instructeurs est soumis à diverses formes de contrôle. En dehors du contrôle extra-institutionnel des juridictions d'appel, je propose de distinguer trois formes de contrôle intra-institutionnel :

- Contrôle personnel par le supérieur hiérarchique,
- Contrôle règlementaire par la doctrine institutionnelle,
- Contrôle organisationnel par la pression temporelle.

Seule la première de ces trois formes de contrôle est exercée directement par une personne physique, les deux autres étant impersonnelles. Il s'agira dès lors d'exposer l'emploi de ces trois formes de contrôle en s'intéressant à leurs effets sur le vécu professionnel des instructeurs et sur leurs pratiques décisionnelles. La considération des différences entre l'OFPRA et le BAMF est particulièrement intéressante à cet égard.

Le discours que les instructeurs français tiennent quant à l'ampleur de leur marge de manœuvre apparaît en partie comme paradoxal. D'un côté, ils insistent souvent sur leur grande liberté décisionnelle, l'absence de quotas d'admission ou d'autres consignes contraignantes, d'un autre, ils soulignent leur soumission au pouvoir du chef de section qui supervise leur travail. Bien que la majorité des instructeurs décrivent cette relation comme marquée par la bonne entente et une confiance réciproque, leurs récits laissent largement transparaître la dimension conflictuelle de cette relation. L'existence du conflit est généralement évoquée, non pas par rapport à une expérience propre mais observée dans la relation que des collègues d'autres sections entretiennent avec leurs chefs. Les conflits entre chefs de section et instructeurs concernent quasi exclusivement le sens des décisions proposées par ces derniers. Encore une fois, beaucoup d'instructeurs affirment ne pas avoir, *eux-mêmes*, de difficultés pour se faire signer leurs propositions de décision par leur chef, mais que leurs *collègues* ont parfois plus de mal à imposer leur point de vue auprès de leur chef. Il paraît probable que cette asymétrie du discours est l'effet d'un enjolivement. Visiblement, les instructeurs sont réticents à l'évocation d'éventuels conflits avec leurs chefs. En effet, le sociologue est parfois aussi amené à évaluer la véracité des propos présentés par ses interlocuteurs.

Alors que les pratiques décisionnelles des instructeurs de l'OFPRA sont avant tout contrôlées par les chefs de section, le BAMF privilégie un contrôle règlementaire par l'imposition d'une doctrine institutionnelle très formalisée et détaillée. Celle-ci est transmise dans les *lignes directrices sur les divers pays d'origine* déjà évoqués. Ces documents contiennent les consignes (« *Weisungen* ») auxquelles les instructeurs sont soumis dans leur travail d'instruction et de décision. Bien qu'il existe un « contrôleur de qualité » qui révise de manière plus ou moins systématique les décisions des agents, son intervention est perçue comme moins contraignante que le devoir de respecter la consigne des lignes directrices PO. Si les instructeurs du BAMF se décrivent en effet comme peu soumis à la surveillance d'un supérieur hiérarchique (que ce soit le contrôleur qualité ou le directeur du bureau excentré),

ils se plaignent parfois du caractère très incisif et contraignant de la doctrine. Le conflit avec le contrôleur qualité est bien plus rare que la contestation de la doctrine par les instructeurs.

Pour contrôler et influencer les pratiques décisionnelles de ses instructeurs, l'OFPRA privilégie donc un contrôle personnel s'effectuant *a posteriori* par le chef de section tandis que le BAMF a recours à une forme de contrôle impersonnel et règlementaire *a priori* par la doctrine institutionnelle. La troisième forme de contrôle susmentionnée utilisant la pression temporelle est employée dans les deux institutions. Avant de s'intéresser à cette forme de contrôle organisationnel, il faut analyser le fonctionnement des deux formes de contrôle spécifiques à chaque institution, la compréhension des seconds étant une condition à celle de la première.

La question du contrôle décisionnel appelle celle de l'harmonisation des pratiques décisionnelles de l'institution. De la même manière que les divers acteurs des politiques d'asile européennes souhaitent une harmonisation des pratiques décisionnelles des divers États membres, l'ensemble des agents institutionnels du BAMF et de l'OFPRA appellent de leurs vœux un ajustement des pratiques décisionnelles des divers bureaux excentrés, sections et instructeurs. Il s'agit là d'une volonté de minimiser l'intervention de convictions personnelles et des points de vue subjectifs dans l'instruction des dossiers de demande. Le fait qu'un même dossier puisse être jugé différemment selon le pays, la section, le bureau ou l'instructeur le prenant en charge, est consensuellement vu comme un dysfonctionnement. Les deux approches adoptées par le BAMF et l'OFPRA sont inégalement efficaces en vue de parvenir à une harmonisation des décisions. Il s'avère que les décisions du BAMF sont, malgré la dispersion géographique des instructeurs à travers le territoire allemand, bien plus harmonieuses que celles des différentes sections de l'OFPRA. Tandis que les instructeurs de chaque bureau excentré du BAMF sont liés par une même doctrine élaborée par la centrale à Nuremberg, les chefs de section de l'OFPRA exercent un contrôle décisionnel largement inspiré par leurs points de vue subjectifs. La question de savoir si l'OFPRA dispose d'une doctrine institutionnelle ou pas suscite des réponses fuyantes et vagues : en dehors des notes ponctuellement publiées par la DAJ à propos de certaines problématiques juridiques particulières, la doctrine serait non écrite et peu formalisée. Elle semble être transmise par le bouche à oreille et existerait, d'après mes interlocuteurs, avant tout dans la « tête » des chefs. Le manque de doctrine et l'important pouvoir d'appréciation qu'elle confère aux chefs exerçant le contrôle décisionnel est souvent décrit comme un problème d'organisation interne. Des vues divergentes et certaines rivalités entre les chefs de section introduisent un certain arbitraire dans le contrôle décisionnel à l'Office. Ainsi, les instructeurs expriment fréquemment le besoin d'avoir des consignes plus claires sur le traitement de certaines problématiques. Tout en déplorant le manque d'une doctrine institutionnelle unifiée et cohérente, les agents font preuve d'un grand attachement aux libertés que son absence leur laisse. Bien qu'il existe des tentatives au sein des divisions géographiques de se mettre d'accord sur une ligne décisionnelle commune par rapport à des problématiques particulières, le développement d'une véritable doctrine rencontre de fortes résistances. Dans la mesure où une imposition doctrinale limiterait la marge d'appréciation des chefs de section, ces derniers sont souvent moyennement enthousiastes. De manière

plus générale, les agents de l'OFPRA se disent attachés au principe du « cas par cas ». Ils craignent qu'une doctrine trop rigide entraîne une perte de vue du cas individuel, au profit d'une réflexion dominée par des catégories et cas types préconstruits.

Ce que je trouverais bien, effectivement, c'est qu'on puisse se prononcer sur les demandes d'asile de façon harmonieuse entre chaque section et non pas en fonction de l'appréciation, de l'intolérance d'un chef. Par exemple sur l'Afghanistan j'aimerais bien qu'on nous fasse parvenir un texte qui nous dise comment traiter cette demande. Maintenant, je sais que ça va nous casser aussi notre liberté d'analyse. Plus on va nous encadrer, plus notre boulot finira comme une chambre d'enregistrement des trucs... Il n'y aura pas de réflexion et de recherche personnelle. J'aimerais bien mais il faut qu'il y ait un équilibre.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire ; 2007]

La casuistique pratiquée à l'OFPRA contraste en effet avec un traitement plus standardisé de la demande d'asile que l'on observe au BAMF. Cette différence d'approche est nettement apparue lors de la rencontre d'une délégation du BAMF et de l'OFPRA durant l'année 2009 qui avait pour but de comparer la transposition et l'application de la directive qualification au sein de chaque institution. À cette fin, les membres de la délégation allemande avaient proposé de comparer les lignes directrices PO utilisées par chaque institution. L'inexistence de tels documents à l'OFPRA a suscité l'étonnement des agents allemands. Une agente allemande ayant participé à l'échange m'explique :

Ils n'en ont pas. [...] Je sais de la réunion à l'époque, Mr. M. m'a expliqué ça, que les français n'ont rien d'équivalent à nos lignes directrices PO. Il a dit : le système est un peu différent. Chaque décision est soumise au chef de section pour signature et les chefs auraient les lignes directrices en tête. Ça fonctionnerait à peu près de cette manière.

[Mai 2010, BAMF : femme ; encadrement supérieur ; 1990 ; droit]

De l'autre côté, les agents français appréhendaient l'utilisation de lignes directrices PO au BAMF avec un certain scepticisme.

Parfois je me disais que les Allemands doivent un peu nous prendre pour des amateurs. Ils nous sortaient des guides de procédure sur tel truc et tel truc et nous demandaient : alors vous, montrez-nous les vôtres ! Eh ben nous, on n'en a pas. Et d'un autre côté, je ne pense pas qu'on soit des amateurs. Ce côté un peu moins formalisé, je pense que ce n'est pas plus mal. Ça nous permet un peu plus de souplesse et de marge de manœuvre dans l'appréciation des cas. Et un peu plus de réactivité aussi sur les situations.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; chef de section ; droit ; 2003]

On n'a pas de fiches qui disent que les femmes qui portent des turbans bleus, vous leur donnez le statut et celles qui portent des turbans rouges, vous ne leur donnez pas ! Non ! On n'a pas ça.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; encadrement supérieur ; langues ; 1983]

Les agents du BAMF font preuve d'une conscience des potentielles dérives pointées de manière caricaturale par l'agent cité en second. S'il s'agit bien d'uniformiser l'interprétation de certaines problématiques par en utilisant de lignes directrices, celles-ci ne doivent pas être appréhendées comme des références absolues mais plutôt comme des repères à l'instruction. Le contrôle du travail des instructeurs par la doctrine et la fonction du contrôleur qualité n'existe sous cette forme que depuis la réforme de l'année 2005. Son introduction a mis fin à une situation où les instructeurs n'étaient pas soumis à la consigne, c'est-à-dire parfaitement libres et autonomes dans leur travail d'instruction. Sur la base du constat d'une trop grande disparité des pratiques décisionnelles, le BAMF a décidé de reprendre les choses en main en réintroduisant la soumission à la consigne (« *Weisungsgebundenheit* »). Les lignes directrices sont désormais un instrument central de transmission de la consigne. Voici comment un agent d'encadrement du BAMF explique leur fonctionnalité et leur utilisation souhaitée :

Il y a des consignes définissant un cadre pour le traitement et la décision des demandes de certains pays d'origine. Ça veut dire que la question si les chrétiens d'un certain pays sont politiquement persécutés ou si ce n'est pas le cas, si d'autres conditions doivent être réunies pour leur donner le statut, quel est le potentiel de danger etc., toutes ces questions devrait obtenir la même réponse pour des cas de figure similaires. C'est pour ça que nous donnons des consignes décisionnelles à propos de cas de figures typiques apparaissant souvent. Ce sont les lignes directrices sur la base desquelles les instructeurs sont censés prendre leur décision. Puisqu'il n'est pas garanti que tout se passe toujours de manière rigoureuse et typique, il peut aussi y avoir des cas atypiques pour lesquels les instructeurs ont la liberté, s'ils savent le justifier, de décider différemment ou bien de convaincre leurs supérieurs qu'il faut décider différemment. Or, si le cas exceptionnel et atypique devient en pratique quasiment la règle, nous devons voir si nos lignes directrices sont erronées et les instructeurs plus proches de la réalité ou nous devons faire en sorte, par des mesures de pilotage passant par les chefs des bureaux excentrés, que les instructeurs respectent mieux les règles du jeu.

[Mai 2010, BAMF : homme ; encadrement supérieur ; droit ; 1988]

Les instructeurs doivent donc connaître et appliquer les consignes contenues dans les lignes directrices sans pour autant négliger la spécificité des cas particuliers qui parfois ne cadrent pas avec elles. L'utilisation que les instructeurs du BAMF font des lignes directrices et des blocs de texte correspondant est très variable. Si certains se souviennent à peine de quoi il s'agit quand j'évoque les lignes directrices dans une question, d'autres s'y réfèrent fréquemment. Sans savoir précisément à quel point ils lisent et connaissent le contenu des lignes directrices, il semble que les instructeurs s'y conforment assez largement. Beaucoup disent les connaître par cœur ce qui les dispenserait de consulter régulièrement le document. Les concepteurs des lignes directrices à Nuremberg se disent plutôt satisfaits de leur application par les instructeurs. Certains agents d'encadrement ainsi que les représentants du bureau de l'UNHCR situé à Nuremberg remarquent cependant que la mise à disposition des lignes directrices et blocs de texte a parfois pour conséquence une

appréhension trop stéréotypée de la demande d'asile. Ainsi, certaines décisions sont un simple assemblage de blocs de texte : le cas individuel s'efface derrière les catégories prédéfinies. Un avocat allemand note à ce propos :

Ce sont souvent des blocs de texte, des formulations qui ont été peaufinés pendant longtemps pour couvrir un maximum de cas. Pour ne surtout pas devoir rédiger soi-même. [...] J'ai proposé une fois à la centrale d'interdire aux instructeurs l'utilisation de blocs de texte durant six mois. Ils devraient écrire eux-mêmes la justification du rejet du demandeur. Ils m'ont rigolé au nez.

[Janvier 2011, Francfort : homme ; avocat ; droit]

Les instructeurs appliquent donc plus ou moins intelligemment la doctrine, adoptent des points de vue plus ou moins critiques face à celle-ci. Une partie des instructeurs accepte volontiers la soumission à la consigne, la salue même comme un allègement de la responsabilité professionnelle et une facilitation du travail décisionnel. Ces agents approuvent généralement les lignes directrices et décrivent les supérieurs hiérarchiques comme plutôt ouverts à des interprétations divergentes proposées dans des cas spécifiques.

Il y a des situations auxquelles on ne peut pas appliquer la ligne directrice, où la ligne directrice ne colle pas avec la situation spécifique. Mais on peut toujours argumenter et l'Office est très ouvert à ça. Avec mes pays, je n'ai quasiment jamais de conflit avec les lignes directrices. Et si c'est le cas, on pouvait toujours discuter. [...] Pour certaines décisions où j'hésite un peu, j'apprécie [l'existence des consignes]. Pourquoi je devrais décider cela ? Les supérieurs peuvent le faire.

[Mai 2010, BAMF : femme ; instructrice ; droit ; 1989]

Un groupe à peu près équivalent d'instructeurs regrette la réintroduction de la soumission à la consigne et perçoit les lignes directrices comme un diktat trop rigide. Ils déplorent surtout que les connaissances qu'ils tirent de leur expérience quotidienne et directe avec les demandeurs d'asile ne soient pas davantage prises en compte dans l'élaboration des règles par la direction de Nuremberg. Ainsi, les lignes directrices ne seraient souvent pas pertinentes par rapport à la réalité du terrain. L'inertie bureaucratique et la raideur de la hiérarchie institutionnelle feraient que les observations et suggestions des instructeurs ne seraient que très marginalement prises en compte. Selon les voix critiques, le premier des deux cas de figure évoqués par l'agent cité plus haut (« Or si le cas exceptionnel et atypique devient en pratique quasiment la règle, nous devons voir si nos lignes directrices sont erronées et les instructeurs plus proches de la réalité... ») serait donc bien moins fréquent que le second (« ...ou nous devons faire en sorte, par des mesures de pilotage passant par les chefs des bureaux excentrés, que les instructeurs respectent mieux les règles du jeu »).

On a ces... euh, comment ça s'appelle... lignes directrices pour beaucoup de pays d'origine. Elles sont faites par des personnes de la centrale à Nuremberg, qui n'ont jamais parlé avec les gens sur place, donc avec ceux de la pratique. Ils se forment leur opinion à partir de n'importe quels renseignements ou sites internet et en font des lignes directrices, qui ne correspondent pas toujours à la réalité.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1991]

Je trouverais donc mieux si on avait plus d'influence sur les règles générales du jeu. Ce qui rend toujours plus ou moins difficiles les tâches, ce sont les consignes de la direction. Et si la direction dit à cause du climat politique : tous les roux doivent être rejetés – les agents du niveau moyen vont répéter ça et ceux du niveau inférieur doivent l'exécuter. C'est bien sûr un peu caricatural mais tendanciellement, ça se passe comme ça. Et c'est bien sûr un peu dommage qu'on n'ait pas d'influence sur ces choses-là.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1992]

L'Office nous tient quand même vraiment en tutelle, ce qui nous contraint beaucoup dans nos pratiques décisionnelles. C'est quand même nous qui rencontrons directement les personnes et qui entendons les histoires et c'est donc nous qui savons le mieux les apprécier. Mais nous devons nous conformer à certaines consignes.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1992]

Il apparaît qu'au sein de la hiérarchie institutionnelle du BAMF, les flux d'informations descendants fonctionnent bien mieux que ceux ascendants. M. Crozier évoque un mécanisme similaire dans ses écrits sur *Le phénomène bureaucratique*. La centralisation des décisions peut devenir dysfonctionnelle dans la mesure où elle concentre le pouvoir décisionnel dans les mains de ceux qui connaissent le moins les problèmes concrets du terrain, alors que ceux qui les connaissent par leur travail quotidien n'ont que peu d'emprise sur les processus décisionnels centraux⁵²⁵. La difficulté d'accepter la marginalisation, la tutelle, la soumission à la consigne et la perte de liberté décisionnelle qu'elle implique peut aller jusqu'à la dénégation du pouvoir des dirigeants. Trois de mes interlocuteurs au BAMF soutenaient que les instructeurs ne sont en réalité pas soumis à la consigne, ni avant ni après 2005. Selon leur argumentation, l'instructeur est la seule et unique personne qui peut juger du bien-fondé d'une demande d'asile, ce pourquoi il ne peut être soumis à aucune consigne. Pour le cas de ces instructeurs allemands réfractaires, la théorie de M. Lipsky paraît pertinente : les instructeurs désirent conserver leur pouvoir discrétionnaire et s'opposent à sa restriction par la hiérarchie⁵²⁶. Cette observation est cependant loin de s'appliquer de manière générale. Dans les deux échantillons nationaux, on trouve de nombreux exemples d'instructeurs qui cèdent très volontairement une partie de leur pouvoir et responsabilité et qui sont même demandeurs de règles plus précises, susceptibles de les assister dans l'élaboration des décisions.

Néanmoins, le désaccord et le conflit avec la consigne des supérieurs hiérarchiques, voire même certaines formes de résistance à celle-ci, existent tant au BAMF qu'à l'OFPRA. Ce conflit se cristallise autour du degré de sévérité à adopter dans l'instruction des demandes, autrement dit autour du sens des décisions. Dans les deux institutions s'observe une régularité concernant la position des instructeurs et celle de la hiérarchie incarnée par le

⁵²⁵ Crozier, M. (1963), *Le phénomène bureaucratique : essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Tours : Seuil, surtout chapitre 7.

⁵²⁶ Lipsky, M. (2010), *op. cit.*, p. 19.

chef de section ou bien la doctrine institutionnelle (et le contrôleur qualité). Or, cette régularité est inversée : tandis que les instructeurs de l'OFPRA ont tendance à tirer dans le sens de l'accord, leurs collègues au BAMF argumentent plus souvent dans le sens du rejet. Tandis que les chefs de section contestent plus souvent les propositions de décision positives, la doctrine du BAMF oblige souvent les instructeurs à faire un accord là où ils auraient penchés pour le rejet. Étayons ce résultat par une analyse plus approfondie et des citations.

Ainsi que je l'ai déjà mentionné, la très grande incrédulité et méfiance que nombre d'instructeurs du BAMF déploient à l'égard des récits des demandeurs ont mené à une sorte de routine du rejet. Les consignes comprises dans les lignes directrices de certains pays d'origine imposent cependant aux instructeurs d'adopter des pratiques décisionnelles plutôt libérales et permissives. Notamment la supposition d'une persécution de groupe (« *Gruppenverfolgung* ») a pour conséquence une baisse considérable du niveau d'exigence envers la crédibilité des récits présentés par des membres du groupe concerné. L'Office oblige donc les instructeurs à faciliter l'admission de ces demandeurs issus d'un groupe dont les craintes apparaissent d'emblée comme fondées, surtout en évaluant moins sévèrement la crédibilité des récits. Dernièrement, ceci a été le cas pour certaines minorités chrétiennes d'Irak. Les consignes libérales édictées par le BAMF rencontrent l'opposition de bon nombre d'instructeurs qui ne veulent pas renoncer à une évaluation de la crédibilité des récits selon leurs standards habituels. La facilité avec laquelle les demandeurs appartenant aux communautés concernées sont admis grâce à la consigne institutionnelle est alors perçue comme une injustice. Devoir reconnaître des demandeurs dont ils sont persuadés qu'ils mentent, répugne à ces instructeurs qui ont l'habitude de traquer les demandes frauduleuses.

Peut être que vous l'avez déjà appris, on est obligé de reconnaître certains, ça a été édicté par le haut. Et souvent les collègues râlent et disent : c'est des conneries. Mais parce qu'il est chrétien, tu dois lui faire un accord.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1988]

*Je ne suis pas d'accord avec le fait que les Somaliens ont automatiquement une protection ici, à cause de la persécution de groupe. Je ne suis pas d'accord. On devrait toujours vérifier exactement les récits de persécution individuels. Mais on doit s'orienter sur les lignes directrices, qui prétendent la persécution de groupe [« *Gruppenverfolgung* »]. Même si nous savons qu'on nous ment souvent.*

[Mai 2010, BAMF : femme ; instructrice ; sciences administratives ; 1986]

Ça énerve toujours beaucoup les instructeurs quand ils apprennent qu'une personne qui a menti est quand même reconnue. Dans ce cas, l'instructeur se sent mal. Nous voulons être justes et cela va à l'encontre de notre sentiment de justice.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1992]

La thématique des chrétiens d'Irak, considérés depuis 2007 par le ministère comme un groupe persécuté et bénéficiant donc d'une pratique décisionnelle très favorable, est indubitablement celle qui a le plus échauffé les esprits. Selon la consigne institutionnelle, ces

demandeurs obtiennent le statut sur simple présentation d'un certificat de baptême ou bien de leur carte d'identité irakienne faisant mention de leur appartenance religieuse chrétienne. Selon la supposition des instructeurs, la diffusion de cette information au sein de la communauté irakienne a eu pour effet la venue massive d'irakiens se réclamant du christianisme. Les instructeurs ont donc adopté une attitude de plus en plus dubitative à l'égard de la véracité de cette allégation donnant quasi automatiquement accès au statut, ainsi que de l'authenticité des certificats et documents présentés à son appui. Certains des instructeurs, eux-mêmes chrétiens convaincus, craignaient de voir leur religion instrumentalisée par des demandeurs d'asile menteurs pour l'obtention d'un droit au séjour en Allemagne. Grâce à leurs propres connaissances bibliques, il était pour eux facile (voire même plaisant) de faire passer un test de chrétienté aux prétendants, pratique qui était contraire à la consigne de traiter la question de la crédibilité de manière généreuse pour ce groupe. Ainsi me raconte un instructeur :

Vous vouliez savoir si on essaye d'influencer nos décisions. Je peux vous donner un exemple d'un collègue à qui on a véritablement donné un ordre, il traitait la demande d'un pays où la persécution religieuse est importante [...], où une conversion peut déjà mener à la persécution et il a fait des évaluations de crédibilité très sévères, il a vraiment posé des questions aux gens qui prétendaient s'être convertis jusqu'à ce qu'ils bouillonnaient de stress [rire]. Il était connaissait bien la Bible et disait : c'est quand même une différence si je suis un chrétien baptisé, que je vais à l'église à Noël et Pâques mais que je ne sais quasiment rien au-delà, ou s'il a été musulman et s'est converti au christianisme, celui-là doit savoir plus de choses. Et ce collègue a été rappelé à l'ordre par la centrale. On lui a dit : 'on ne veut pas mettre la barre trop haute. Il [le demandeur] ne doit pas savoir grand-chose'. [...] Puis ce collègue a quitté le travail, ils l'ont vraiment presque harcelé, on l'a véritablement obligé et puis il a dit que ce n'est pas compatible avec sa conscience.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1992]

Le conflit avec la consigne peut donc prendre diverses formes, allant d'un simple désaccord jusqu'à un véritable dilemme moral. Les plus dissidents nient, comme cela a été mentionné plus haut, la soumission à la consigne, tout en formulant une critique rigoureuse envers la ligne décisionnelle du BAMF qui serait selon eux trop laxiste. Selon eux, les lignes directrices auraient pour objectif des économies de temps et d'argent : ils permettraient un examen plus expéditif des demandes ainsi qu'un plus grand nombre de reconnaissances qui, par voie de conséquence, réduit le nombre de recours juridiques et donc de frais de justice pour le BAMF. Un autre motif du plus grand laxisme des pratiques décisionnelles édictées par la direction de l'Office serait l'inefficacité des politiques d'expulsion : en raison de l'impossibilité matérielle et pratique de les expulser, une majorité des demandeurs rejetés arrivent à se maintenir sur le territoire allemand sous un titre de séjour précaire (« *Duldung* »). Les agents institutionnels de la direction ainsi que de nombreux instructeurs seraient donc plus enclins à accorder la protection puisqu'« ils vont tous rester là de toute façon » (selon l'expression d'un instructeur). La critique des dissidents précités s'adresse donc aussi à leurs collègues qui se plieraient à la consigne par confort et feraient des

décisions d'accord injustifiées par facilité. En dehors du contrôle par la consigne et la doctrine, celui exercé par les contrôleurs de qualité est critiqué. Ceux-ci se contenteraient de défendre la position laxiste de la direction en ne contestant que les décisions négatives prises par les instructeurs.

Les entretiens réalisés auprès des agents d'encadrement supérieur du BAMF, ainsi qu'auprès de deux avocats, d'acteurs associatifs et de représentants du HCR, confirment largement l'hypothèse que la direction de l'Office allemand serait en avance sur ses agents instructeurs en termes de libéralité. Certains de mes interlocuteurs à Nuremberg regrettaient la sévérité excessive des instructeurs, les avocats estiment que la ligne décisionnelle de l'Office aurait évolué dans un sens favorable aux demandeurs et les représentants d'une association et du HCR constatent une ouverture d'esprit de plus en plus grande au sein de la direction institutionnelle. Or, ce résultat est à différencier selon les problématiques des divers pays d'origine. Si les pratiques décisionnelles sont en effet très libérales à l'égard de certains groupes de demandeurs – le fait qu'il s'agisse surtout de minorités chrétiennes dans des pays à majorité arabe mérite mention – elles restent tout aussi restrictives à l'égard d'autres. Ainsi, un avocat indiquait que les contrôleurs qualité contestent également beaucoup de décisions d'accord prononcées sur des pays pour lesquels la ligne directrice du BAMF ne prévoit aucun traitement de faveur. De manière générale, on peut néanmoins retenir que la direction du BAMF essaye d'encourager les instructeurs à des pratiques décisionnelles moins sévères, ce à quoi une partie d'entre eux résiste.

À l'OFPRA, nous rencontrons le cas inverse. Pour les instructeurs français, la protection des réfugiés est au fondement de leur mission professionnelle. Si la défense du droit d'asile contre ceux qui veulent en abuser en fait également partie, nombre d'instructeurs de l'OFPRA voient comme leur devoir d'essayer de protéger un maximum de demandeurs. Ils préfèrent accorder trop de statuts que pas assez et souhaitent voir le principe du bénéfice du doute appliqué. Il s'avère dès lors que leur envie d'accorder plutôt généreusement la protection de l'État français rencontre une résistance au niveau de leurs chefs de section. Le fait que les chefs « signent moins facilement les accords », soient « plus regardants » sur les accords, « ne contesteront jamais un rejet » et que l'accord est « plus difficile à faire passer » est un secret de Polichinelle à l'OFPRA. Bien que certains agents, surtout de l'encadrement supérieur, le contestent comme étant une rumeur, les témoignages des instructeurs sont assez explicites à cet égard. Mes observations concordent avec celles d'E. d'Halluin qui conclut de ses recherches que « les chefs de section examinent en particulier les propositions d'accord desquelles ils attendent des éléments de justification : l'OP doit 'défendre sa proposition d'accord', mais nullement sa proposition de rejet »⁵²⁷. Notons toutefois que de nombreux instructeurs observent le différend d'opinion entre chef et instructeur chez leurs collègues : alors qu'eux-mêmes n'auraient pas de difficultés à faire signer leurs accords, ils admettent que ce ne serait pas le cas pour beaucoup de leurs collègues. Il est bien entendu que l'importance du différend dépend de chaque configuration chef-instructeur particulière. Les instructeurs travaillant sous des chefs plutôt généreux ne

⁵²⁷ D'Halluin, E. (2008), *op. cit.*, p. 179.

rencontreront pas de difficultés à faire signer leurs propositions d'accord, tout comme les instructeurs eux-mêmes plutôt sévères n'auront pas de différend important avec un chef sévère. Dans la configuration la plus répandue, un écart se creuse entre la propension de l'instructeur à proposer des accords et la propension de son chef à refuser de les signer. Sur les 17 instructeurs interrogés, 13 ont spontanément déclaré avoir eux-mêmes des difficultés à faire signer des accords ou bien avoir observé que ceci est le cas pour nombre de leurs collègues. Seuls deux parmi eux déclarent qu'ils ne constatent aucune différence, les deux restants ne se sont pas prononcés à ce sujet.

Comme on fait plus de rejet, on a plus l'habitude, c'est horrible à dire mais c'est comme ça, et pour un accord il faut vraiment démontrer ce à quoi on a cru et pourquoi c'est possible. On veut absolument éviter que notre chef de section ait un doute. Donc nous, même si on a un tout petit doute, on fait en sorte que cela ne se voit pas. Donc c'est plus difficile à argumenter. C'est l'accord qu'il faut faire passer auprès du chef. Mais c'est très satisfaisant. C'est pour ça qu'on travaille ici, pour se dire qu'on est face à quelqu'un, qu'il y a une utilité et qu'on va pouvoir faire quelque chose... Même si ce n'est pas grand-chose, c'est ridicule, c'est donner un papier, la personne n'est pas du tout sortie de l'affaire pour autant parce qu'après c'est difficile pour vivre en France etc. mais on se dit : ah oui, c'est pour ça que je suis là.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire ; 2007]

Il y a énormément de conflits avec les chefs de section. Les OP sont très frustrés de faire autant de rejets et aimeraient proposer plus d'accords mais les chefs ne les signent pas souvent. On sait très bien qu'il y a des chefs à qui c'est très dur voire impossible de faire signer un accord. Les chefs ne sont pas du tout contrôlés à leur tour par la hiérarchie. Ils ont quand même cinq-six personnes en dessous d'eux mais ils font ce qu'ils veulent !

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; ethnologie ; 2009]

Un chef de section contestera quasiment jamais un rejet. C'est très rare, je n'en ai quasiment jamais entendu parler, ils ont plus tendance à remettre en cause les accords. Mais en général, le chef va suivre l'OP. Lui aussi a des impératifs de chiffre et remettre en cause un dossier, ça prend aussi du temps.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; instructeur ; droit ; 2006]

Il suffit qu'il y ait un chef qui n'est pas fait pour le poste pour que les huit [instructeurs de sa section] soient... pour que leur travail soit sabré, en fait. Après, je pense qu'il y a plein d'associations qui pensent que je fais mon travail à la va-vite, je ne leur en veux pas mais au niveau des OP, il y a très peu d'OP qui n'ont pas l'humanité nécessaire pour faire ce travail. [...] Mais après, il y a les chefs qui sont plus ou moins sévères. Et un chef très, très strict, ça va se ressentir sur le travail de ses OP.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2008]

La difficulté à « faire passer un accord » se transforme donc en défi personnel, en mission. Dans la relation à leur chef, de nombreux instructeurs voient essentiellement comme *leur* rôle de proposer des accords, de les argumenter au mieux afin de réussir à les faire signer.

Chaque accord signé représente une satisfaction personnelle et leur rappelle le véritable sens de leur travail. Inversement, se faire régulièrement refuser des accords est vécu comme une frustration. Pour prévenir cette frustration, certains instructeurs constatent chez eux-mêmes une tendance à s'autocensurer : ils renoncent à se « battre » pour un accord qu'ils auraient voulu faire s'ils estiment que la bataille est perdue d'avance.

Parce que quand on a entendu la personne, on veut faire un accord et, au contraire, le chef de section préfère faire un rejet, ce n'est pas facile. Après, je suis peut-être quelqu'un aussi qui arrive à savoir ce qu'on me demande, peut-être que je m'autocensure, que je sais que ça ne passera pas et par conséquent je ne fais pas de proposition d'accord. Je sais que ça joue aussi. Maintenant je sais exactement ce qui passe et ce qui passe pas.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2003]

Alors que les instructeurs voient en partie comme leur rôle de se « battre » pour des accords, les chefs sont très loin d'affirmer que leur rôle serait de plus sévèrement contrôler ce type de propositions ou de limiter le nombre de décisions d'accord. Au contraire, ils remettent largement en doute l'hypothèse du « blocage des accords » défendue par de nombreux instructeurs. Sur les sept chefs de section et de division interrogés, trois ont soutenu qu'il n'y a aucune réticence de la part des chefs à signer des accords, un seul a admis que « certains chefs, je dis bien certains, sont peut être moins regardants, moins soucieux sur une décision de rejet que sur une décision d'accord » et trois ne se sont pas prononcés. Dans les deux citations ci-dessous, mes interlocuteurs avancent spontanément une argumentation contre l'hypothèse du « blocage des accords par les chefs », bien que la question posée ne l'évoque pas explicitement.

Le chef de section n'est pas là pour transformer les accords en rejet. Je ne le vois quasiment jamais dans la division Afrique, ça ne se passe pas comme ça... ou l'inverse ! On peut dire aussi : là, tu as été beaucoup trop dur, tu n'est pas passé à côté de tel et tel point ?

[Juin 2010, OFPRA : femme ; encadrement supérieur ; lettres ; 1990]

Q : Est-ce qu'il y a plus souvent discussion autour d'une proposition d'accord ou de rejet ?

R : C'est un argument qui est fréquemment avancé, que j'ai déjà entendu en tout cas. À l'extérieur, quand l'extérieur parle de l'OFPRA.

Q : Quel argument ?

R : Que c'est plus facile de faire passer une décision de rejet qu'une décision d'accord. Et de toute façon non, parce que c'est des arguments, plus le travail de l'OP est bien fait plus il est difficile de le contester. [...] C'est pour ça qu'un OP expérimenté aura moins de mal à faire passer ses décisions.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; chef de section ; droit ; 2002]

S'il est évident que le contrôle des chefs s'effectue surtout comme un contrôle du nombre de décisions d'admission, les raisons de ce comportement le sont beaucoup moins. L'hypothèse de l'existence de quotas est rejetée avec force par l'ensemble des agents.

Néanmoins, les instructeurs semblent se demander, tout comme le monde associatif et scientifique extérieur à l'office, pourquoi les exigences des chefs sont tellement élevées à l'égard de la décision d'accord. L'observateur critique est évidemment tenté de supposer que les chefs de section sont à leur tour soumis à un contrôle de la hiérarchie, non seulement par rapport au nombre de décisions produites mais aussi par rapport à la proportion accords-rejets parmi ces décisions – hypothèse allant dans le même sens que celle de l'existence de quotas. Bien que le matériau empirique recueilli semble appuyer ce type d'hypothèses, il ne permet pas de les valider. Il est néanmoins sûr que le statut de réfugié est considéré à l'OFPRA comme une distinction rare et précieuse qui doit être réservée à un petit groupe de personnes triées sur le volet. La question de l'existence ou non de quotas d'admission sera reprise plus tard.

Considérons maintenant le troisième type de contrôle décisionnel, à savoir celui s'exerçant à travers la pression temporelle à laquelle la hiérarchie expose les instructeurs. Contrairement aux deux types de contrôle mentionnés jusqu'à présent, le troisième n'est absolument pas officiel. L'existence d'une forme non explicite de contrôle du sens des décisions correspond à une hypothèse appuyée par les données empiriques de cette recherche. Celle-ci s'avère parfaitement cohérente avec les constats liés aux deux autres formes (officielles) de contrôle, les étaye et est étayée par eux. Elle émerge suite à la superposition de deux observations générales : premièrement, les instructeurs du BAMF et de l'OFPRA sont exposés à une importante pression temporelle par la hiérarchie, les forçant à produire un nombre important de décisions en peu de temps. Deuxièmement, il s'avère que le volume de travail pour la production de l'un et l'autre type de décision n'est pas équivalent. Selon les allégations des instructeurs de l'OFPRA, une proposition d'accord est bien plus longue à produire qu'une proposition de rejet. Inversement, les instructeurs du BAMF affirment que la production d'une décision de rejet demande plus de travail que celle d'une décision d'accord. Les explications pour cet état de fait sont diverses.

Comme je l'ai montré, les propositions d'accord font souvent l'objet d'une révision plus pointilleuse de la part du chef de section. Pour avoir des chances de « passer », la décision d'accord doit donc être appuyée par une argumentation particulièrement solide. Une proposition d'accord est généralement fondée sur un entretien long, exhaustif et approfondi. Les dossiers « prometteurs » s'appuient généralement sur des récits plutôt fournis et complets. Quand l'instructeur subodore un dossier susceptible de donner lieu à une proposition d'accord, il cherche à récolter un maximum d'informations lui permettant d'argumenter cette décision. Ce cercle vicieux positif entre la perception d'un dossier comme « bon » et l'investissement de l'instructeur fait que tant l'entretien que l'instruction du « bon » dossier sont chronophages. Voici ce qu'expliquent les agents de l'OFPRA concernant le temps d'instruction selon la décision proposée :

A priori... il ne devrait pas y avoir de différence... mais a priori une décision d'accord est potentiellement un bon dossier. Donc forcément un dossier assez lourd avec un entretien assez long, voire deux entretiens donc forcément c'est un peu plus de travail. Je pense aussi que le travail de l'OFPRA veut que les officiers de protection motivent particulièrement bien leurs décisions d'admission. Personnellement j'exige

des officiers de protection qu'ils motivent de la même manière leurs décisions de rejet. Mais de fait il est beaucoup plus simple d'aller plus vite sur des dossiers mauvais qui mènent à des rejets. Maintenant, il y a peut-être l'effet pervers que sous la pression du temps, les OP favorisent la décision de rejet parce que c'est plus simple et plus rapide.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; chef de section ; droit & sciences politiques ; 2004]

Déjà en entretien, quand on sent que c'est pas mal, on se dit : ah, là je ne vais pas partir à 5 h, c'est sûr. Il va falloir que je creuse parce que si je veux défendre mon dossier, il faut que je pose toutes les questions possibles. Et là on se met à penser à tout ce qui est imaginable. Déjà, ça prend du temps. Après on va faire quelques recherches en plus pour faire passer, pour aller dans le sens de la décision. Et dans la rédaction, c'est pareil. On reprend tous les arguments, ça peut prendre du temps. Par contre, pour un dossier très mauvais, l'entretien dure une heure, l'instruction elle va prendre quoi, une demi-heure ? Déclarations confuses, pas claires, je ne sais pas quoi... [...] Donc oui, ça prend plus de temps.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire & sciences politiques ; 2008]

L'avis selon lequel il serait plus long de faire un accord est défendu par la majorité des instructeurs. Une proposition d'accord qui n'a pas été instruite avec soin et amour pour le détail a peu de chances d'être signée par le supérieur hiérarchique. Proposer ou pas un accord peut donc en effet être une question de temps, ce qui induirait l'effet pervers dont parle le chef de section précité.

Pour les instructeurs au BAMF les choses se présentent de manière très différente. Ils s'accordent pour dire que la production d'une décision de rejet est bien plus chronophage que son contraire. Ceci a principalement deux raisons. D'abord, les lettres de rejet du BAMF doivent contenir une explication détaillée de la décision par rapport à chaque forme de reconnaissance possible [voir : chapitre 4.1.2]. Bien qu'il s'agisse avant tout d'une compilation de blocs de texte, elle comprend également un paragraphe où l'instructeur doit prendre position par rapport au cas individuel du demandeur, notamment par rapport à la crédibilité de son récit. Les superviseurs demandent une justification plus ample pour une décision de rejet que pour une décision d'accord. Dans la mesure où ces dernières se réfèrent souvent à une consigne particulière figurant dans les lignes directrices, le renvoi vers cette consigne présente souvent une justification suffisante. Les faits étant établis, l'instructeur n'est pas obligé de s'expliquer sur la question de la crédibilité. Dans la mesure où la décision de rejet nécessite une justification plus solide, elle suppose un entretien plus long et détaillé lors duquel l'instructeur collectionne des arguments pour le rejet.

Si je suis convaincu, je ne rejeterai jamais quelqu'un pour des raisons idéologiques. Parce que j'aimerais bien reconnaître plus souvent, aussi parce que c'est beaucoup plus simple pour moi ! Un accord se présente complètement différemment, il n'y a pas de justification, un acte administratif favorable n'a pas besoin d'être justifié.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1992]

Je dois dire que je suis devenu de plus en plus généreux avec le temps. [Q : Pourquoi ?] Parce que dans beaucoup de cas, je ne vais pas toujours chercher des arguments pour finalement pouvoir rejeter la personne. Si à un moment donné je tends vers un accord, je reste là-dessus et je ne vais pas faire des recherches pour quand même trouver des raisons pour un rejet. [Q : Est-ce aussi une question de volume de travail ?] Oui, bien sûr ! Un accord présente toujours beaucoup moins de travail.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1993]

Même s'ils ne sont pas vraiment convaincus, beaucoup de collègues font des accords juste pour faire du chiffre, c'est un seul bloc de texte ! Et puis ils se cachent bien sûr derrière la consigne du ministère de l'Intérieur.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1993]

Bien sûr qu'un rejet présente beaucoup plus de travail ! Justement, tous ces fainéants qui ne glandent rien et qui veulent éviter toute critique vont simplement reconnaître tout le monde. Une décision négative doit être justifiée beaucoup plus précisément. L'inverse serait mieux.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1992]

Les dernières deux citations sont très représentatives de la position réfractaire adoptée par un petit groupe d'instructeurs. Ceux-ci critiquent non seulement la consigne de la direction et du ministère mais également la « paresse » et la « lâcheté » de leurs collègues qui conformeraient leurs pratiques décisionnelles à la consigne pour des raisons de facilité et d'économie de temps.

Rendre un des deux types de décision plus longue à produire en exigeant une justification plus ample, tout en mettant les instructeurs sous pression temporelle, a évidemment pour effet d'encourager la production de la décision moins chronophage. Au regard des résultats précédemment exposés – à savoir la propension des chefs de l'OFPRA à contrôler plus sévèrement les propositions d'accord et la propension inverse de la direction du BAMF à obliger les instructeurs à une pratique décisionnelle plus laxiste – il paraît indubitable qu'il s'agit ici d'une volonté institutionnelle. Le temps nécessaire à la production de chaque type de décision couplé à l'exercice d'une forte pression temporelle sur le travail des instructeurs devient un instrument de contrôle du sens des décisions.

La politique des deux institutions semble osciller entre un contrôle décisionnel ferme et une souplesse conférant une marge de manœuvre relativement large aux instructeurs. De la même manière, les instructeurs hésitent entre un besoin de consignes et règles claires d'un côté, et celui d'une autonomie de réflexion et de décision de l'autre. Comme l'a remarqué M. Crozier, l'imposition au sein d'une organisation de normes trop strictes et contraignantes, tend à provoquer des comportements réfractaires et résistants chez certains travailleurs cherchant à regagner de l'indépendance et du pouvoir de négociation⁵²⁸. Consigne et contrôle doivent être bien dosés pour ne pas avoir un effet contraire. Les chefs du BAMF et de l'OFPRA renoncent largement à un mode de gouvernance autoritaire, à une simple

⁵²⁸ Crozier, M. (1963), *op. cit.*, chapitre 6.

intimation d'ordres, et se présentent plutôt comme ouverts à la discussion et au partage du pouvoir. M. Crozier décrit ce style de direction moderne en rappelant que le minimum de conformité nécessaire au fonctionnement de l'organisation était autrefois « obtenue grâce à des moyens directs violents, comportant une bonne part de contrainte ouverte », alors que « les organisations modernes en effet utilisent toute une série de pressions qui apparaissent par contraste extrêmement douces et respectueuses de la liberté d'autrui »⁵²⁹. Le contrôle décisionnel par la pression temporelle semble parfaitement illustratif de ce type de gouvernance douce – mais malgré tout incisive. Face aux doutes et craintes, face à la fatigue et au sentiment de surcharge de travail des agents, J. M. Weller observe que les dirigeants institutionnels développent deux stratégies opposées. Une première « consiste à définir de nouvelles règles destinées à recadrer le travail des agents jugé trop incertain » et mène donc à un « renforcement bureaucratique » ainsi qu'à la « la production inflationniste de circulaires administratives et de notes internes »⁵³⁰. Une seconde stratégie serait celle du laisser-faire. Elle « découle du constat de l'impossibilité assumée à maintenir un traitement automatique et identique pour tous [les clients] depuis quelques prescriptions générales »⁵³¹. Elle laisse donc une grande liberté d'intervention aux agents et les invite à mobiliser leurs ressources personnelles pour faire face aux difficultés du métier. Bien que le cas des agents de l'ANPE décrit par J. M. Weller ne soit pas entièrement transposable sur le cas observé dans le cadre de la présente enquête, les propos de J. M. Weller paraissent intéressants à l'égard des stratégies de contrôle et de non-contrôle mises en œuvre par les dirigeants du BAMF et de l'OFPPA. Les instructeurs français semblent être davantage bouleversés par la rencontre avec le public des demandeurs, déstabilisés par leur tâche décisionnelle et en demande de préceptes et d'indications plus claires à l'égard de certaines problématiques que leurs collègues allemands qui, dans leur majorité, témoignent d'une grande assurance et d'un besoin de travailler de manière autonome. Or, l'OFPPA peine à répondre à au besoin de régulation de ses agents et à proposer, par exemple, une doctrine plus claire qui limiterait l'arbitraire de l'instance du chef de section. Notons cependant qu'une « charte de qualité » comprenant des règles de conduite professionnelle pour les agents est en cours d'élaboration. Alors que la direction de l'OFPPA « laisse faire » ses agents (ou leur fait croire qu'elle les laisse faire), la direction du BAMF penche plutôt vers la stratégie de la sur-règlementation. Celle-ci va cependant à l'encontre de la volonté de bon nombre d'agents qui auraient préféré conserver leur indépendance décisionnelle et une plus grande autonomie dans l'évaluation des demandes. La diffusion d'un nombre important de consignes, indications et règles, vise à mettre fin à une situation où les agents étaient non seulement indépendants mais pour ainsi dire en roue libre. Le contrôle réglementaire préconisé au BAMF est donc plutôt une réaction à une trop grande autonomie des agents et non pas à une éventuelle incertitude ou à un malaise exprimé par eux. Si les deux stratégies décrites par J. M. Weller, à savoir le « renforcement bureaucratique » et le « laisser-faire »,

⁵²⁹ *Ibid.*, p. 226/227.

⁵³⁰ Weller, J. M. (2004), *op. cit.*, p. 441/442.

⁵³¹ *Ibid.*, p. 443.

se retrouvent donc dans les pratiques de gouvernance du BAMF et de l'OFPRA, elles ne semblent pas correspondre aux objectifs auxquels l'auteur les associe.

De toute évidence, la prise en compte des instances décisionnelles contrôlant le travail des instructeurs est fondamentale pour comprendre tant leurs pratiques que les résultats du processus décisionnel se déroulant au sein des institutions. Une décision sur un dossier de demande d'asile n'est ni la simple application d'un texte juridique à un cas pratique, ni l'expression du point de vue de l'agent administratif instruisant le dossier, mais bien le résultat d'un processus de négociation dans lequel se croisent diverses interprétations de la loi, normes doctrinales intra-institutionnelles et convictions individuelles.

7.3.3. ACCORDER OU REJETER

Accorder ou rejeter ? – voici la question qui semble simultanément fonder et surplomber le travail des institutions de l'asile. Un ensemble d'autres questions à caractère dichotomique en découlent : croire ou ne pas croire ? Établir ou ne pas établir ? Hors-champ ou dans le champ ? Estimer comme grave ou pas grave ? Si la réponse à ces questions et la décision finale qu'elle conditionne relèvent donc d'un système binaire, le raisonnement qui y mène est, quant à lui, complexe et souvent contradictoire. Appliquer le principe accord-rejet demande aux agents de condenser l'épaisseur biographique d'un cas et la réflexion sur ce dernier afin qu'il puisse cadrer avec des catégories juridico-administratives discontinues et hermétiques.

Comme nous l'avons vu dans ce chapitre, les instructeurs mobilisent différentes ressources pour la réalisation de cette tâche cognitive. De plus, ils sont soumis à un certain nombre de contraintes plus ou moins explicites. Dans le processus d'instruction d'une demande d'asile, la question de la crédibilité du récit présenté par les requérants a progressivement pris de l'importance, au point de dominer aujourd'hui la réflexion des instructeurs. Cette évolution a pour corollaire une érosion de la confiance que les acteurs déploient dans la vie quotidienne face à la parole d'autrui et du crédit qu'ils accordent spontanément aux informations que leur délivre leur interlocuteur. L'érosion de cette confiance fondamentale et l'émergence conjointe d'un scepticisme radical à l'égard de la parole des demandeurs sont plus prononcés chez les instructeurs exerçant leur métier depuis longtemps. Ils apparaissent ainsi comme la conséquence d'une confrontation permanente à des récits qu'on leur demande de remettre en cause et dont la véracité est d'emblée perçue comme douteuse. « Ne plus croire en rien » est tant le résultat d'une éducation professionnelle à la non-crédulité, que de l'expérience répétée du récit inventé, inauthentique ou mensonger. La vérité reste la plupart du temps inaccessible et l'énigme de la véracité du récit irrésolu. En dehors de quelques rares cas, les instructeurs n'apprennent jamais s'ils ont eu raison ou pas de croire ou de ne pas croire en une histoire. Quand les instructeurs obtiennent après coup des informations sur un cas qu'ils ont instruit, celles-ci peuvent bouleverser leurs certitudes. J. Valluy rapporte dans son ouvrage le cas d'un demandeur tamoul rejeté par l'OFPRA et

renvoyé au Sri Lanka où il a été, dès son arrivée, tué par les persécuteurs qu'il avait fui⁵³². Cet évènement grave constitue la preuve de la véracité de son récit d'asile et donc l'échec total de l'examen de sa demande par l'OFPRA. Dans d'autres cas, probablement plus fréquents, les instructeurs accèdent après coup à des informations qui invalident la véracité d'un récit auquel ils ont cru. Bon nombre d'instructeurs allemands évoquaient de telles découvertes qui, de manière évidente, contribuent à l'érosion de leur confiance.

Il y a des cas de gens qui ont été reconnus parce qu'ils ont raconté une histoire, et sur la base d'informations obtenues plus tard, on voit : ça ne peut pas avoir été vrai. Mais on y a cru. Il l'a bien raconté et on y a cru. [...] Je me rappelle d'un cas où j'ai été pour la première fois durant mon activité vraiment déçu. Un vieil homme du Sud-Est, un kurde, il avait la mi-soixantaine, très maigre, il faisait facilement 70 ans, il était complètement dépité et disait : 'bien sûr qu'ils m'ont frappé ! Les militaires sont venus et m'ont dit : tu as supporté le PKK !' Et ce vieil homme était là en me disant : 'je vous le jure sur Allah, c'était comme ça. Qu'est-ce que je ferais en Allemagne sinon ? Je ne parle même pas le Turc ! Je n'ai jamais été dans une grande ville en Turquie ! Qu'est-ce que je ferais en Allemagne ? Je me suis enfui de manière clandestine parce que tout était si horrible'. Et puis j'ai été un peu ému parce qu'il s'est mis à pleurer et l'interprète aussi... Et puis je me suis dit : je vais laisser reposer un peu ce dossier et je vais voir si on peut faire quelque chose. Et notre recherche électronique a montré : poisson d'avril ! Il était venu il y a un an déjà, avec un visa. Et à travers un, disons informateur, on a appris que c'est le grand-père ! Il est venu pour garder ses petits-enfants ! Parce que ses enfants sont en train de monter un business de Döner Kebab et n'ont plus le temps et c'est lui qui doit s'occuper des petits-enfants et ça fait déjà longtemps qu'il est là ! Mais puisque son titre de séjour n'a pas été renouvelé, il a déposé une demande d'asile. Et là, on voit comment on peut se tromper, quand un vieil homme nous dit : 'je vous jure, j'ai été tellement frappé !'. Et raconté d'une manière où on sent vraiment : ça a dû être très dur.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1993]

Au-delà de l'invalidation d'une intuition, de telles expériences sont vécues comme une déception, voire même une vexation personnelle dans la mesure où le comportement du demandeur constitue un abus de confiance. Le fait d'accorder du crédit à la parole d'autrui ne va donc plus de soi, mais est au contraire soumis à des épreuves et vérifications multiples. Dans cette configuration, l'histoire vraie est perçue comme l'exception absolue à la règle de l'histoire inventée. C'est ainsi que s'installe une routine du rejet qui n'est brisée que par les accords prononcés sur la base de l'imposition doctrinale :

Q : Est-ce que vous pouvez me dire combien de pour cent des gens paraissent crédibles ? Est-ce que ça se recouvre avec le taux d'accord ?

R : [Réfléchit...] En fait, en ce moment je ne reconnais personne. Je fais très rarement des accords, parce que je me dis : d'accord, j'ai mes lignes directrices, j'ai ma

⁵³² Valluy, J. (2009), *op. cit.*, p. 132-137.

documentation de l'office des Affaires étrangères, et soit ça colle, soit ce n'est pas possible, ce n'est pas de la persécution politique. [...] Mais des accords ? On en fait rarement, je n'en ai pas.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1988]

Malheureusement, 98 % ou 99 % de ce qu'on nous raconte, c'est de la bêtise absolue. C'est comme ça. [Q : Mais comment se fait-il qu'il y a un taux d'accord de 30 % alors ?] Je n'ai pas de taux d'accord de 30 % [rire] ! J'ai un taux d'accord de 1 % ou 2 %. Et les accords que j'ai faits ces derniers temps, c'était toujours au titre de la vie familiale ou pour une persécution de groupe. Ou bien des choses individuelles, quand il y a une femme seule d'Afghanistan vous ne pouvez pas la renvoyer en Afghanistan, des choses comme ça peuvent mener à des décisions positives. Mais des raisons individuelles, ce que j'ai entendu ces dernières années : rien ! Vraiment, définitivement rien.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1992]

Chez les agents du BAMF, incrédulité et doute radical vont parfois de pair avec une certaine frustration, amertume et un désappointement. J'ai proposé d'appeler « endurcie » cette attitude qui apparaît comme prononcée parmi les instructeurs du BAMF. Bien que ce type d'attitude s'observe également chez leurs collègues de l'OFPRA, probablement plus souvent chez les plus anciens, les instructeurs français font généralement preuve d'une attitude que j'ai qualifiée d' « indulgente ». Tout du moins dans leurs discours face à l'enquêtrice, ils affichent une ouverture d'esprit et une posture qu'ils appellent eux-mêmes « protectrice ». Cette différence sensible entre l'attitude prévalant à l'OFPRA et au BAMF se reflète dans les mesures de contrôle décisionnel, mises en œuvre par la hiérarchie des institutions respectives. Alors que la direction du BAMF cherche à tempérer la grande incrédulité de ses instructeurs et à favoriser des pratiques décisionnelles plus libérales, celle de l'OFPRA tente plutôt de mettre des bornes au penchant de ses instructeurs à faire des accords, notamment au bénéfice du doute.

Le décalage entre le degré de libéralité de la centrale et des instructeurs dans les bureaux excentrés peut se comprendre dans la perspective de l'histoire institutionnelle récente. Les changements juridiques, induits notamment par la transposition des directives européennes, ont invalidé certains schémas de raisonnement très ancrés (car longuement appliqués) dans les pratiques professionnelles des instructeurs allemands. De plus, la ligne décisionnelle du BAMF a évolué depuis le début du millénaire vers des positions plus libérales. Cette nouvelle ouverture se lit aussi à travers la réforme de 2005, lors de laquelle est créé le domaine de l'intégration. Le revirement semble avoir été initié par l'élection de l'ancien président Dr. Albert Schmidt, proche du gouvernement rouge-vert de l'époque, et n'a pas été entravé par le rebascullement vers un gouvernement conservateur en 2005. En considérant les résultats de la recherche sur le BAMF menée par T. Scheffer durant les années 1990 et publiée en 2001, un décalage se constate entre sa description du discours des dirigeants institutionnels et les observations que j'ai pu faire à cet égard en 2010. Ses résultats concernant l'attitude et les pratiques professionnelles des instructeurs semblent, quant à elles, encore largement valides. Il faut ainsi conclure à une continuité de la posture générale des instructeurs, qui

s'oppose à la discontinuité dans l'attitude de la direction. En effet, l'évolution des pratiques décisionnelles des premiers semble affectée d'une grande inertie contre laquelle la direction cherche à agir au moyen d'une doctrine imposant la nouvelle manière de voir les choses. La citation suivante illustre les efforts de la direction du BAMF pour briser l'attitude endurcie de certains instructeurs allemands.

Et certains ont bien sûr plus de mal à abandonner la posture : on m'a menti, le prochain va probablement me mentir aussi. D'autres y arrivent mieux. Je me suis toujours dit qu'on devrait peut-être donner à voir aux instructeurs un cas clair de persécution pour leur montrer : il n'y a pas que des menteurs mais aussi des gens ayant besoin de protection, pour rétablir cette ouverture-là. Mais chez certains collègues c'est très difficile. Ils se sont repliés, et briser cette carapace, pour qu'ils puissent à nouveau accepter un récit, c'est très difficile.

[Mai 2010, BAMF : homme ; encadrement supérieur ; droit ; 1988]

Les instructeurs allemands ont été socialisés professionnellement dans une période où la direction de l'institution poursuivait une ligne décisionnelle dure. Cette période du début des années 1990 se caractérise également par l'émergence du discours du « réfugié menteur », ainsi que par une forte hostilité aux demandeurs d'asile d'une partie de l'opinion publique. Depuis lors, le vent a en partie tourné. La longue évolution restrictive du droit d'asile a été interrompue par la transposition des directives européennes et la direction du BAMF a adopté une orientation plus libérale. Cette dernière provoque des résistances chez certains instructeurs qui acceptent difficilement les pratiques décisionnelles désormais exigées. Leur discours laisse transparaître un sentiment d'abandon. Si la direction du BAMF les a pendant longtemps soutenus et encouragés à pratiquer une évaluation sévère de la crédibilité, ceci est moins le cas aujourd'hui. Désormais, la direction tient de plus en plus compte des critiques des associations et des avocats, ce que certains instructeurs interprètent comme une quasi-trahison.

Aujourd'hui on ne veut plus de tous ces hardliner⁵³³. L'Office soutient toujours plutôt les avocats [des demandeurs d'asile] quand il y a des plaintes, il présume toujours que l'erreur réside dans la dureté excessive des décideurs. L'Office ne va pas nous soutenir pas mais plutôt nous laisser tomber.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1992]

Pour le cas de l'OFPRA l'interprétation de l'écart entre le degré de libéralité des instructeurs et des chefs s'avère moins aisée. La tendance des instructeurs vers une position plutôt favorable aux demandeurs et une pratique décisionnelle plutôt généreuse peut être mise en lien avec leur faible ancienneté, mais surtout avec le milieu professionnel et éducatif duquel ils sont issus. Quant au comportement des chefs de section, l'hypothèse selon laquelle ils seraient soumis à des consignes de la part des dirigeants institutionnels ou politiques, mérite évidemment d'être considérée. Si les instructeurs rejettent unanimement l'hypothèse des « quotas », ils évoquent volontairement une certaine « barre » qui séparerait les cas

⁵³³ Terme que les allemands empruntent à la langue anglaise pour désigner une personne poursuivant une ligne dure et rigoureuse.

admissibles des cas non admissibles. Selon le degré de sévérité de l'établissement des faits et l'interprétation plus ou moins restrictive de la loi, cette barre se trouve à une position plus ou moins haute.

Il n'y a pas de quotas. Après, on est à mon avis trop sévère dans les standards qu'on exige pour donner l'asile. Mais il n'y a pas de quotas.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2008]

Ce n'est pas forcément sur les dossiers tangents. Ça dépend par exemple où quelqu'un met la barre. Je vais vous donner l'exemple des Tamouls. Là, le conflit est fini. Mais à l'issue du conflit il y a eu de grands règlements de comptes entre les différents partis. Les dossiers pour lesquels j'estime que les personnes ont vraiment collaboré avec le LTTE⁵³⁴, même si on ne peut pas établir les arrestations qu'ils racontent, on leur fait des accords. Dans ma section, on a toujours fait comme ça. Parce que dans le contexte actuel, on n'en est encore là, à rechercher des gens qui ont aidé. Des collègues de la section d'à côté vont placer la barre beaucoup plus haut. Pour eux, ça ne suffira pas, pour eux il faudra que la personne ait déjà été persécutée. La barre n'est pas placée au même niveau.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; sciences politiques ; 2007]

En utilisant cette métaphore, on peut résumer que les instructeurs placent la barre à un niveau tendanciuellement plus bas que les chefs. Dans la mesure où c'est cette barre que le demandeur doit franchir pour obtenir le statut, l'existence du contrôle des chefs équivaut à une élévation de la barre et rend l'admission au titre de l'asile plus difficile. La barre ne correspond donc pas à une limite chiffrée fixe (comme un quota d'admission) mais à un niveau d'exigences, un degré de sévérité qui se négocie et s'adapte selon les cas spécifiques. Il faut en effet supposer qu'il existe à l'OFPRA une consigne non officielle, indiquant aux chefs de garder la barre à un niveau plutôt haut afin de limiter le nombre d'admissions.

En conclusion de ce chapitre, je propose de considérer la théorie de M. Lipsky à la lumière des résultats de la présente enquête. Si ces derniers la confirment en partie, elle doit également être nuancée et remise en cause à deux égards. En premier lieu, je partage la critique que P. Warin formule à propos de l'hypothèse selon laquelle les *street-level bureaucrats* chercheraient en permanence à contourner la consigne, à trouver des arrangements avec la règle et à amplifier leur marge de manœuvre. P. Warin observe que les « petits fonctionnaires », s'efforcent au contraire, au nom du principe d'équité, d'appliquer strictement la loi⁵³⁵. Si des arrangements avec, et des écarts par rapport à la règle juridique et administrative existent au BAMF comme à l'OFPRA, ils ne régissent pas le comportement des instructeurs. Ces derniers semblent dans beaucoup de cas très favorables à une application la plus objective possible de la règle (ce qui est particulièrement difficile dans l'instruction de la demande d'asile), sont hostiles à toute forme d'arbitraire et demandent davantage de consignes de la part de la hiérarchie.

⁵³⁴ *Liberation Tigers of Tamil Eelam*, organisation indépendantiste tamoule du Sri Lanka.

⁵³⁵ Warin, P. (2002), *Les dépanneurs de justice. Les "petits fonctionnaires" entre qualité et équité*, Paris : L.G.D.J.

En second lieu, il faut reconsidérer l'hypothèse soutenue par M. Lipsky, ainsi que par A. Spire et V. Dubois, selon laquelle les effets concrets des politiques publiques édictées par le législateur dépendraient largement de la manière dont les *street-level bureaucrats* les interprètent et les appliquent. M. Lipsky définit ces derniers comme « travailleurs des services publics qui, dans le cadre de leur travail, interagissent directement avec les citoyens et qui disposent d'un pouvoir discrétionnaire considérable dans l'accomplissement de leur tâche professionnelle »⁵³⁶. Selon V. Dubois, « les politiques publiques contemporaines laissent dans de nombreux cas une responsabilité croissante aux échelons subalternes [...], ce dont témoigne notamment l'importance à bien des égards inédite des relations de guichet et des jugements qui s'y opèrent »⁵³⁷. Plus loin, il ajoute que « ce gouvernement individualisé des conduites s'opère au cours des interactions directes avec les *street-level bureaucrats* qui en constituent des rouages essentiels : c'est en ce sens également que l'on peut parler de politiques du guichet »⁵³⁸. A. Spire utilise le concept de « pouvoir discrétionnaire » pour montrer que « la politique d'immigration se mesure aussi aux pratiques des agents qui la mettent en œuvre »⁵³⁹. Les instructeurs du BAMF et de l'OFPRA disposent en effet d'un pouvoir discrétionnaire dans l'application du droit d'asile s'effectuant à travers la relation de guichet qu'ils entretiennent avec les demandeurs. S'ils ont bel et bien la « capacité [...] de choisir entre plusieurs options dans le cadre défini par la loi »⁵⁴⁰, il paraît primordial de prendre en compte le contrôle que les échelons supérieurs de la hiérarchie institutionnelle et politique exercent sur leur travail d'arbitrage. En effet, la surveillance et la révision à posteriori de la manière dont les agents administratifs et *street-level bureaucrats* exercent leur pouvoir discrétionnaire, trouve rarement mention dans les écrits des auteurs susmentionnés, en dehors de quelques renvois vers le contrôle des instances juridiques. La présente enquête a pourtant montré que la marge de manœuvre apparemment laissée aux instructeurs fait l'objet d'un contrôle plus ou moins direct par les supérieurs hiérarchiques, ou bien même par le législateur. À l'OFPRA, les chefs de section révisent les propositions de décision des instructeurs et les encouragent à des pratiques décisionnelles moins généreuses, en considérant de manière plus critique leurs propositions d'accord. Au BAMF, la consigne émanant directement du ministère et traduite en une doctrine rigoureuse par les dirigeants institutionnels, limite largement la marge de manœuvre des agents. La conformité de leurs décisions aux lignes directrices PO est vérifiée par un contrôleur qualité. La doctrine du BAMF se présente comme un guide indiquant aux instructeurs comment il faut, à la lumière des informations sur la situation dans les pays d'origine, interpréter et appliquer la règle juridique aux diverses problématiques qui se présentent. L'exercice du pouvoir discrétionnaire par les instructeurs est, en troisième lieu,

⁵³⁶ Lipsky, M. (2010), *op. cit.*, p. 3, traduction par l'auteure.

⁵³⁷ Dubois, V. (2010), « Politiques au guichet, politiques du guichet », In : *Politiques publiques, 2 : Changer la société*, Guiraudon, V. & Borraz, O. (Eds.) [en ligne], page consultée le 20 avril 2012 : <<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00498010/fr/>>, p. 10.

⁵³⁸ *Ibid.*, p. 17.

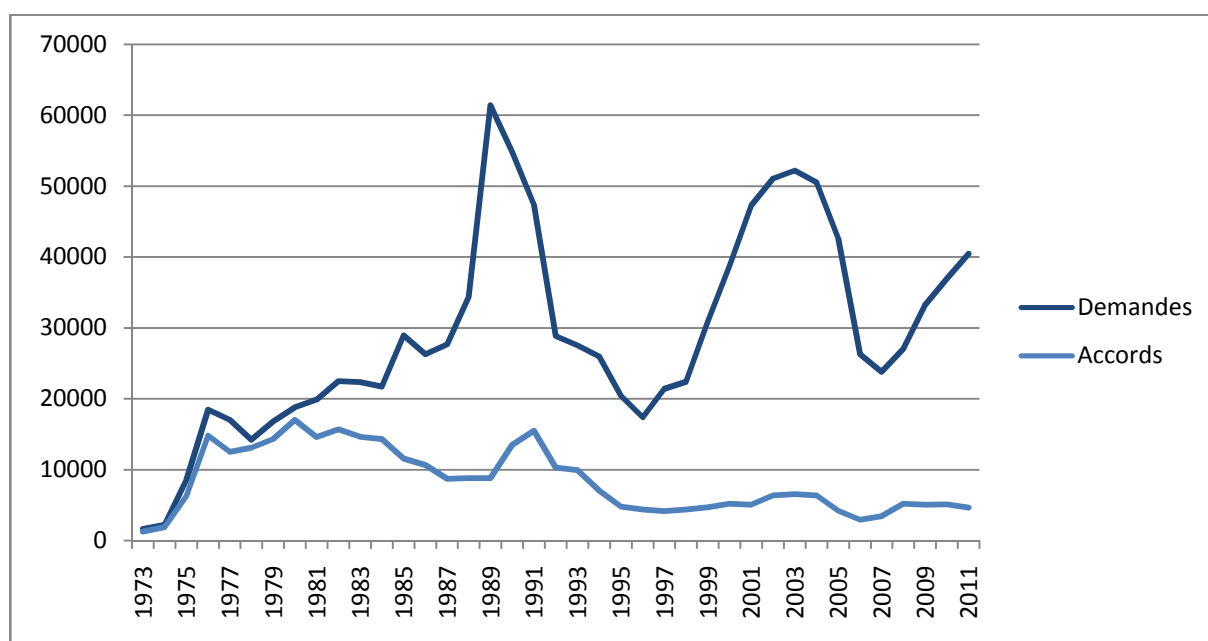
⁵³⁹ Spire, A. (2005), *Étrangers à la carte : l'administration de l'immigration en France, 1945-1975*, Paris : B. Grasset, p. 11.

⁵⁴⁰ Belbah, M. & Spire, A. (2004), « Logiques d'État et logiques d'immigrés. Débat entre Alexis Spire et Mustapha Belbah sur la naturalisation », *Terrains & Travaux*, 7/2, p. 170.

contrôlé par le volume de travail que représente l'élaboration de l'une et l'autre forme de décision. Ces formes de contrôle s'exerçant en amont et en aval du travail d'instruction (et donc d'application, en partie discrétionnaire, du droit d'asile) sont absolument à prendre en compte dans la considération des pratiques décisionnelles des deux institutions et pays.

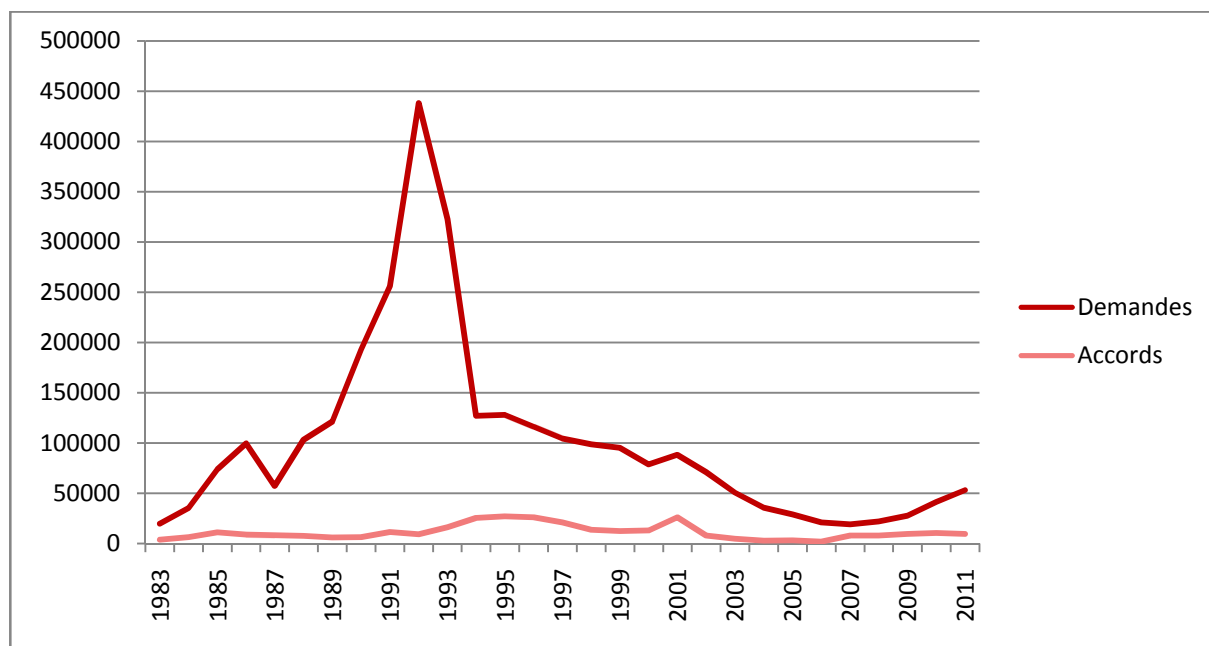
Un des points de départ de ce travail de recherche ont été les observations statistiques que l'on peut faire à l'égard des pratiques décisionnelles du BAMF et de l'OFPRA. Une mise en parallèle de l'évolution du nombre de demandes et des taux d'accord pratiqués par chaque institution révèle des similitudes et des différences. Dans les deux cas, la courbe décrivant le nombre de demandes se sépare progressivement de celle décrivant le nombre d'accords à partir des années 1970/1980⁵⁴¹.

FIGURE 6 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DEMANDES ET D'ACCORDS DEPUIS 1973 – OFPRA



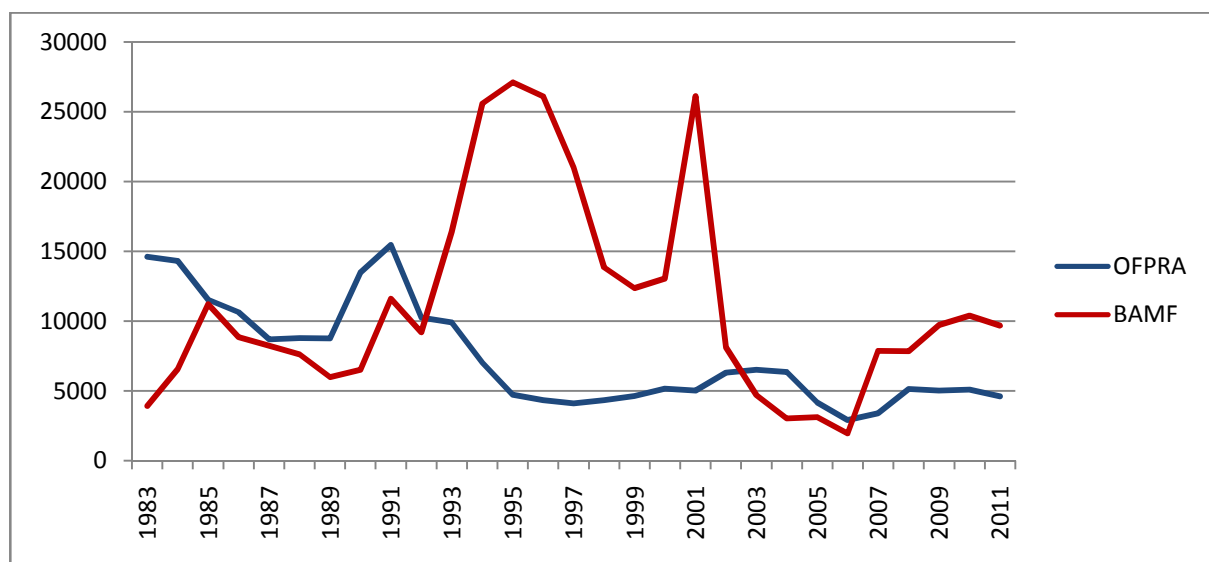
⁵⁴¹ Pour le cas allemand, les chiffres ne sont disponibles qu'à partir de 1983.

FIGURE 7 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DEMANDES ET D'ACCORDS DEPUIS 1983 – BAMF



De manière générale, la comparaison des taux d'accord récemment atteints par chaque Office fait apparaître les pratiques décisionnelles du BAMF comme plus favorables que celles de son homologue français. Le taux [voir : figure 2] ainsi que le nombre de décisions positives prises sont, depuis cinq ans, régulièrement supérieurs au BAMF.

FIGURE 8 : ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ACCORDS DEPUIS 1983 AU BAMF ET A L'OFPRA



Le constat statistique d'un taux d'accord actuellement deux fois supérieur au BAMF qu'à l'OFPRA semble paradoxal par rapport aux résultats de l'enquête de terrain : les agents instructeurs du BAMF tendent à une application sensiblement plus restrictive du droit d'asile que leurs collègues français. La prise en compte des divers niveaux hiérarchiques dans l'instruction des demandes d'asile a cependant conduit à relativiser la théorie de M. Crozier et E. Friedberg : dans le cas observé ici, la marge de manœuvre dont les agents de base

semblent à première vue disposer, s'avère fortement restreinte par l'ingérence des instances hiérarchiques supérieures qui contrôlent, par des moyens plus ou moins directs, la quantité et le sens des décisions produites. En grossissant le trait, on pourrait dire que les agents produisent des « avis » ou recommandations, alors que le véritable pouvoir décisionnel revient aux dirigeants institutionnels et politiques.

QUATRIEME PARTIE :

ENTRAVES ET EPREUVES DE

LA PROCEDURE

8. UNE PROCEDURE DANS L'IMPASSE

8.1. CONSTRUCTION DU DOUTE METHODIQUE

8.1.1. LES CONTRADICTIONS DE L'INSTRUCTION

Le vécu professionnel d'une personne au sein d'une institution semble en partie déterminé par la plus ou moins grande correspondance entre la définition institutionnelle, la conception personnelle et la réalité pratique de l'activité et de la mission dont relève le métier. Autrement dit, l'adéquation entre le discours politique, les objectifs officiels de l'institution et l'action effective de cette dernière se réalise à travers le travail des agents *d'exécution*, ce qui peut être source de tensions et de contradictions. M. Lipsky attire l'attention sur les contradictions inhérentes au travail bureaucratique, notamment celui s'effectuant au « niveau de la rue ». Ce travail recouvre une contradiction entre, d'un côté, le modèle de l'interaction humaine, de la prise en charge sociale et de la responsabilité que revendique la majorité des services publics et, de l'autre, l'exigence de la prise de distance et du traitement standardisé⁵⁴². Sur la base de ce constat, M. Lipsky pointe la relation antagoniste entre deux aspects fondamentaux de la *street-level bureaucracy* : l'intercession⁵⁴³ et la distanciation⁵⁴⁴.

En poursuivant une réflexion similaire, F. Dubet s'intéresse aux contradictions du programme institutionnel tel qu'il l'observe. Selon lui, le déclin de l'institution est en partie conditionné par l'échec de l'institution à « réduire ses paradoxes », par « l'exacerbation de ses contradictions »⁵⁴⁵ et par le caractère de plus en plus hétérogène ou même contradictoire de ses principes. L'institution émettrait donc fréquemment des injonctions paradoxales. F. Dubet prend l'exemple de l'école qui aurait en même temps pour ambition de traiter tous les élèves de la même façon et d'offrir aux meilleurs de la possibilité d'exploiter pleinement leur potentiel intellectuel. En regardant de plus près, les deux principaux objectifs des institutions de l'asile, à savoir la protection des personnes menacées et la lutte contre le détournement de la procédure d'asile, ne sont pas véritablement incompatibles. Ils apparaissent même, aux yeux des dirigeants de ces institutions, comme parfaitement complémentaires. Or, dans leur pratique professionnelle quotidienne, les agents instructeurs rencontrent des difficultés pour répondre simultanément à ces deux objectifs. Au-delà de compétences juridiques et géopolitiques, la poursuite du premier requiert des compétences communicationnelles, l'adoption d'une attitude ouverte et empathique ainsi qu'une certaine confiance réciproque entre l'agent et le demandeur.

⁵⁴² Lipsky, M. (2010), *op. cit.*, p. 71.

⁵⁴³ Traduction du terme anglais « *advocacy* ».

⁵⁴⁴ Traduction du terme anglais « *alienation* », on pourrait également traduire par le terme français « aliénation » mais cette traduction me semble moins pertinente.

⁵⁴⁵ Dubet, F. (2002), *Le déclin de l'institution*, Paris : Seuil, p. 53.

Satisfaire la seconde exigence (rejeter les demandes infondées et empêcher le détournement de la procédure) nécessite cependant un regard en partie méfiant, une remise en cause assez systématique des déclarations des demandeurs, ainsi qu'une vérification rigoureuse de ceux-ci. Pour reprendre la réflexion de M. Lipsky, l'accomplissement du rôle d'intercesseur des droits et intérêts des clients, que l'institution attribue aux agents du niveau de la rue, apparaît comme illusoire au regard de la distanciation que les conditions extérieures du travail bureaucratique provoquent entre l'agent et le client. Selon M. Lipsky, l'altruisme des services publics est un mythe, dans la mesure où « l'orientation d'aide des *street-level bureaucrats* est incompatible avec leur devoir de juger et de contrôler les clients à des fins bureaucratiques »⁵⁴⁶ – antagonisme donnant lieu à des tensions dans la définition du rôle professionnel.

Les entretiens avec les agents du BAMF et de l'OFPRA ont mis en évidence leurs difficultés à articuler deux injonctions institutionnelles contradictoires qui requièrent une attitude méfiante d'un côté et confiante de l'autre – et qui correspondent au clivage entre le rôle d'intercesseur et de contrôleur-administrateur esquissé par M. Lipsky. Les deux attitudes peuvent également être rapprochées de celles décrites dans un chapitre précédent pour attirer l'attention sur certaines différences entre les instructeurs du BAMF et de l'OFPRA. Les entretiens ont montré qu'une attitude « endurcie » prévaut chez les premiers : dans l'exercice professionnel d'une majorité d'entre eux, le doute, la méfiance et un esprit parfois obnubilé par la traque des menteurs, semble avoir pris largement le dessus. Bien que les instructeurs de l'OFPRA soient également méfiants et dubitatifs face aux déclarations des demandeurs, ils évoqueraient plus souvent une attitude « indulgente ». Leur valorisation des principes de protection et d'accueil les amène à plus facilement passer outre certains mensonges des demandeurs et à rechercher, malgré tout, une compréhension confiante avec ces derniers. Étant donné que les deux attitudes décrites ci-dessus apparaissent comme largement incompatibles, il semble que les instructeurs sont, au fil de leur exercice professionnel, plutôt portés vers l'une ou l'autre. Rappelons néanmoins que la scission entre instructeurs du BAMF et de l'OFPRA n'est pas aussi marquée que la description ci-dessus peut le laisser paraître. Les instructeurs des deux institutions sont souvent tiraillés entre les deux attitudes et donc amenés à effectuer des réajustements et négociations permanentes. La coexistence des deux objectifs institutionnels provoque chez les agents des tensions et des conflits moraux. En dehors des difficultés liées à la prise en compte conjointe des diverses exigences institutionnelles, le métier d'instructeur recouvre d'autres dimensions contradictoires ou même paradoxales qui seront abordées par la suite.

Au-delà des différences que l'on peut observer dans leur attitude professionnelle générale, un certain malaise semble naître chez les instructeurs du décalage sensible entre l'intention initiale de l'institution qui les emploie d'un côté et, de l'autre, la réalité de leur travail quotidien. Le droit d'asile a bien été créé comme un instrument juridique permettant de protéger des personnes persécutées dans leurs pays d'origine. Dans l'objectif de sa mise en œuvre, ont été fondés l'Office français de la *protection* des réfugiés et apatrides et le

⁵⁴⁶ Lipsky, M. (2010), *op. cit.*, p. 73, traduction par l'auteure.

« *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* », l'Office fédéral pour la migration et les réfugiés. L'intitulé des deux institutions laisse sous-entendre une action *pour, en faveur* de la protection des réfugiés. D'un point de vue statistique, leur action effective consiste aujourd'hui plutôt dans le refus d'une telle protection à ceux qui y prétendent. Ainsi, la définition de leur tâche et mission professionnelle provoque chez les instructeurs du BAMF et de l'OFPR certaines distorsions.

Les choses se présentent cependant différemment pour chacun des deux cas. Tel qu'il a été montré préalablement, la conception générale que les agents instructeurs ont de leur travail et de leur mission varie sensiblement d'un contexte institutionnel à l'autre, variation qui n'est pas sans lien avec celle que l'on constate à l'égard des motivations ayant sous-tendu la candidature des agents du BAMF et de l'OFPR. En cohérence avec leur formation et parcours antérieur, les premiers ont tendance à voir le travail d'instruction de la demande d'asile avant tout comme un travail administratif quelconque qui requiert l'application rigoureuse et objective d'un texte de loi. Bien que leurs collègues français conçoivent aussi leur tâche professionnelle comme la mise en application de dispositions légales à travers une procédure administrative, ils entretiennent un rapport plus engagé et émotionnel avec celle-ci. Beaucoup parmi eux sont ainsi soucieux de souligner que leur mission essentielle est bien la protection des personnes persécutées, même si la réalisation de cette mission serait actuellement mise en péril par, d'une part, des consignes gouvernementales plus restrictives et, de l'autre, l'utilisation de la procédure par des personnes qui ne relèveraient pas de la problématique à laquelle se réfère le droit d'asile. Ce chef de section, ex-agent instructeur, explique qu'...

...il y a à l'OFPR encore beaucoup d'officiers de protection qui gardent bien en tête que l'important est la protection. Il faut arriver à faire comprendre à un officier de protection que le focus doit être mis sur la protection. Même si 90 % de notre travail n'est pas de la protection. Mais il faut quand même partir dans le travail en se disant qu'on va protéger et non pas qu'on va rejeter. Après, il ne s'agit pas de protéger comme ça, il faut être clair et juste dans la décision. Cette décision négative en 90 % des cas, il faut la faire, ce n'est pas grave mais on n'en est pas là pour rejeter les gens. Donc les nouveaux ont peut-être parfois tendance à se laisser emporter par le rythme du travail et le nombre élevé de rejet.

[Juin 2010, OFPR : homme ; chef de section ; droit & sciences politiques ; 2004]

En filigrane de cette citation apparaît une dimension paradoxale du métier d'instructeur : *il faut mettre le focus sur la protection, même si 90 % du travail n'est pas de la protection* (pour paraphraser l'agent cité ci-dessus). Ce paradoxe émerge de la tension entre l'idéal humanitaire de la protection des personnes en danger (première partie de la citation) et la routine du travail bureaucratique ayant tendance à « emporter » les agents dans leur travail quotidien (seconde partie de la citation). Il renvoie donc également aux attitudes « méfiante » et « confiante », « endurcie » et « indulgente » esquissées ci-dessus. La fabrication d'un grand nombre de déboutés du droit d'asile est généralement décrite comme le corollaire regrettable mais inévitable de la mission protectrice. Dans le discours des agents instructeurs du BAMF, ce second aspect est le plus fréquemment mis en avant

dans la description de la tâche professionnelle. L'extrait d'entretien ci-dessous est illustratif de cette posture :

Q : Pensez-vous que les instructeurs le voient plutôt comme leur devoir de protéger les réfugiés ou de prévenir les abus du droit d'asile ?

R : Plutôt de veiller à ce que le droit d'asile ne soit pas détourné. L'expérience a montré qu'on reconnaît assez facilement les personnes à protéger.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1992]

Notons que l'instructeur cité défend, de manière générale, un point de vue assez radical qui n'est pas représentatif de l'attitude globale des instructeurs du BAMF. Néanmoins, la mise en avant de la tâche consistant à combattre l'abus et la fraude est nettement plus fréquente dans le discours de ces derniers. La contradiction à laquelle semblent exposés les instructeurs de l'institution allemande est de nature différente de celle décrite pour le cas de l'OFPRA. L'attitude rigoureuse et sévère (« endurcie ») que les instructeurs du BAMF adoptent bien souvent à l'égard des demandes perçues comme infondées ou frauduleuses, est en partie le résultat du climat institutionnel régnant durant la période de leur socialisation professionnelle. À cette époque, le nombre extrêmement élevé de demandes inquiétait l'opinion publique et donnait lieu à des relents xénophobes et à une hostilité à l'accueil des demandeurs, prévalant dans certaines franges de la population allemande⁵⁴⁷. L'institution était évidemment affectée par ce climat politique et adoptait volontiers une ligne rigoureuse dans l'instruction des demandes. Or, le vent a désormais en partie tourné au sein de l'institution. De plus en plus exposée à des critiques pour une trop grande restrictivité, la direction du BAMF vise à amener ses instructeurs vers plus de largesse dans l'évaluation des demandes. Cette nouvelle injonction se trouve en décalage avec la routine bureaucratique incorporée par les agents instructeurs durant les premières dix ou quinze années de leur expérience professionnelle. Contrairement aux instructeurs de l'OFPRA, la majorité des instructeurs du BAMF semble ne jamais avoir conçu leur tâche professionnelle comme la participation à la mise en œuvre d'un principe moral incarné dans la Convention de Genève qu'ils appliquent. La contradiction ne réside donc pas dans l'écart entre leur conception du métier d'instructeur et la réalité de leur travail quotidien, mais découle plutôt d'une évolution interne de l'institution employeuse.

La notion d'*injonction paradoxale* développée par Gregory Baetson s'avère intéressante à l'égard de la situation observée ici. Selon ce dernier, elle renvoie à deux injonctions *simultanées* dont la réalisation conjointe est impossible. L'injonction paradoxale est un élément fondateur de la situation de *double contrainte* que Baetson décrit comme un dilemme communicationnel favorisant le développement de pathologies psychiques. En reprenant ces idées, il apparaît que nous sommes, dans le cas décrit ci-dessus, plutôt face à une *succession* d'injonctions à tonalité variable et parfois contradictoire qui peut, malgré tout, déboucher sur une situation marquée par une double contrainte, impliquant un malaise pour les individus. Cette évolution est merveilleusement illustrée par la réforme de

⁵⁴⁷ Voir à ce propos : Herbert, U. (2001), *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland : Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, München : Beck.

2005 au cours de laquelle l'institution se transforme d'une « administration défensive » (« *Abwehrbehörde* », terme qui correspond selon l'un de mes interlocuteurs à l'auto-définition du BAMF durant les années 1990) en une administration intégrative. Ce revirement se concrétise dans la création du nouveau domaine de compétence. Une partie des agents est désormais affectée à la tâche d'organiser, avec des partenaires locaux, des cours d'intégration à destination des étrangers bénéficiant d'un droit au séjour permanent. Le contraste entre, d'un côté, le domaine « traditionnel » de l'asile qui continue à rejeter la grande majorité des demandes et, de l'autre, le nouveau domaine de l'intégration visant à pérenniser et stabiliser les liens entre les immigrés accueillis et la société allemande, est palpable et induit par ailleurs une scission au sein de l'institution. Le récit de cet agent du BAMF illustre la dimension contradictoire de la mission institutionnelle. Ayant été affecté de son plein gré, en 2005, dans le domaine de l'intégration en tant que coordinateur régional, il a dû, contre son gré, reprendre son ancien poste d'instructeur pour une durée de six mois pour venir en aide aux collègues surchargés de travail. L'entretien a lieu lors de cette période de réaffectation dans le domaine de l'asile qu'il vit comme difficile :

Je me suis défendu bec et ongles [contre la décision de réaffectation à l'instruction]. [...] C'est quand même une situation très schizophrène, que je sois en ce moment à nouveau mis dans la position de devoir rejeter de manière routinière des gens en les incitant à quitter le pays, alors que j'ai été, d'un autre côté, entièrement dévoué à la tâche d'encourager les gens qui ont un droit au séjour permanent à s'intéresser et participer aux mesures d'intégration.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1992]

Le rejet routinier est (surtout concernant certains pays d'origine) toujours, et malgré la plus grande libéralité de la direction actuelle par rapport à celle des années 1990, une réalité du travail d'instruction au BAMF. La situation de cet instructeur incarne la nouvelle orientation et la double vocation de l'institution. Les entretiens avec les agents instructeurs restés fidèles au domaine de l'asile font parfois apparaître un ethos professionnel qui se construit contre l'idée d'ouverture et d'intégration. Certains propos véhiculent un sentiment d'abandon dû à l'attention importante attribuée au domaine de l'intégration depuis sa création. On observe également un esprit d'opposition par rapport à cette évolution que certains instructeurs interprètent comme relevant d'un opportunisme politique et social ou bien comme la tentative du BAMF de se raccrocher à la nouvelle « tendance » vers l'intégration.

Au regard de ces éléments, le travail des agents administratifs de l'OFPRA et du BAMF apparaît comme largement exposé aux tergiversations du monde politique qui induirait chez eux des tensions et difficultés dans la réalisation de la tâche professionnelle. Les contradictions qui viennent d'être pointées sont donc irréductibles, car partie intégrante du travail administratif. Elles semblent néanmoins être particulièrement prononcées dans le domaine de l'immigration et de l'asile, comme le montrent notamment les travaux d'A. Spire. Selon ce dernier, la « spirale répressive » engagée par les responsables politiques, place ces derniers « face à une série de contradictions : comment exiger toujours plus de résultats en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, tout en se déclarant fidèle aux

normes établies par le droit international ? Comment préconiser une baisse des demandes d'asile, stigmatisées comme 'immigration subie', tout en restant signataire de la Convention de Genève ? Comment restreindre de façon drastique l'immigration familiale sans remettre en cause le principe du droit à mener une vie familiale normale, inscrit dans la Convention européenne des droits de l'homme ? Pour résoudre ces contradictions, les gouvernements successifs ont construit une politique en trompe-l'œil : d'un côté, ils adoptent des lois répressives qui respectent en apparence les droits fondamentaux mais, de l'autre, *ils délèguent aux fractions subalternes de l'administration le soin de rendre ces droits inopérants* »⁵⁴⁸. Dans cette citation, A. Spire montre comment des contradictions politiques d'ordre plutôt général se répercutent sur le travail des agents chargés de la mise en œuvre de ces politiques, mécanisme qu'il juge propre à ce que l'on pourrait appeler la « politique des guichets » et qui est à l'œuvre en France comme en Allemagne. Ce sont ici avant tout les agents des guichets qui doivent composer avec les aspects contradictoires du droit et de l'infra-droit (circulaires, consignes, doctrine institutionnelle, règles internes à l'administration...). Dans son article sur *L'asile au guichet*, A. Spire met en lumière une telle stratégie politique utilisant l'écart entre le niveau législatif et le niveau exécutif à des fins de gouvernance. À travers l'intervention du guichetier de l'asile, le devoir de protection des réfugiés endossé par la France se transforme en rejet massif des demandes d'asile. Ainsi, le droit des étrangers se trouve dépolitisé et le rapport protecteur / protégé inversé par le travail bureaucratique : il ne s'agit désormais plus de protéger les réfugiés de la persécution, mais de protéger le droit d'asile contre son détournement par ce qu'on définit comme des « faux réfugiés »⁵⁴⁹. Cette inversion reflète la contradiction la plus fondamentale du métier d'instructeur évoquée en introduction de ce chapitre : celle existant entre le devoir de protéger les éligibles du droit d'asile et le devoir de rejeter les autres.

8.1.2. REVISION DES DECISIONS ADMINISTRATIVES PAR LES INSTANCES JURIDIQUES

Aux contradictions et paradoxes inhérents au travail d'instruction effectué par les agents du BAMF et de l'OFPRA, s'ajoute parfois une interrogation sur le sens du travail consistant à élaborer des décisions de rejet au regard des trajectoires post-institutionnelles des demandeurs refusés.

Il faut tout d'abord mentionner l'intervention des instances de recours juridiques qui, par leur contrôle du travail administratif, relativisent l'importance des décisions prises en première instance. Les instances de recours sont, en France comme en Allemagne, saisies par la majorité des demandeurs rejetés en première instance. Une différence importante dans la méthode de calcul du « taux de recours » rend les deux taux incomparables : le BAMF calcule ce taux sur la base de *toutes les décisions*, positives ou négatives, prises lors d'une année donnée – ce qui s'explique par le fait que de nombreux recours sont introduits

⁵⁴⁸ Spire, A. (2008a), *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris : Raisons d'agir, p. 8, mise en évidence par l'auteur.

⁵⁴⁹ Spire, A. (2007), « L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 169/4 : pp. 4-21.

contre des décisions « positives » attribuant un statut de protection moins favorable pour transformer celui-ci en un statut plus favorable. Le taux de recours du BAMF a été de 31,5 % en 2009 et de 46,3 % en 2010⁵⁵⁰. Le taux calculé en France par la CNDA se réfère à 100 % de *décisions de rejet*. Par conséquent, le taux de recours français est bien plus élevé que celui allemand : il était de 82,7 % en 2009 et de 84,3 % en 2010⁵⁵¹. La comparaison de ces deux taux tels quels n'a donc pas de sens.

Comme il a été détaillé précédemment [voir : chapitre 3.2.3], la comparaison du nombre d'annulations des décisions du BAMF et de l'OFPRA se présente également comme difficile. L'analyse statistique fait malgré tout ressortir une différence quantitative : le taux d'annulation atteint par la juridiction spécialisée française (la CNDA) apparaît en somme comme bien plus élevé que celui conjointement produit par les tribunaux administratifs allemands. Alors qu'il gravite plutôt autour des 10 % en Allemagne, il a pu monter jusqu'à 30 % dans le cas français. Ce taux présente ainsi un repère non négligeable pour les agents de l'OFPRA et fait l'objet de nombreux commentaires, analyses, interprétations et critiques. Un taux d'annulation élevé est généralement interprété comme symptôme d'un dysfonctionnement de la procédure d'instruction des demandes d'asile dont la responsabilité est attribuée, selon le point de vue, à l'une ou l'autre des deux institutions.

Par les agents administratifs, l'instance de recours de la procédure d'asile est souvent décrite comme une « loterie », ou tout du moins comme générant une jurisprudence largement dépourvue de cohérence. Les institutions reprochent aux juges de prendre leurs décisions sur un mode assez aléatoire en faisant une large place à leur intime conviction, en tenant compte de critères étrangers au droit d'asile (comme par exemple le niveau de français / d'allemand du requérant) et en se basant, en somme, sur des appréciations très subjectives. Leur indépendance et l'absence quasi totale de contrôle de leur travail font qu'ils peuvent se permettre ce qui est plus difficile pour les instructeurs : décider parfois en fonction de leurs sympathies et de leur conscience en mettant certaines règles juridiques entre parenthèses. Les agents administratifs de l'OFPRA ont souvent un avis très négatif sur le travail de la CNDA, leurs critiques pouvant prendre une forme plus ou moins virulente. Cet agent d'encadrement de l'OFPRA évoque l'anomalie que représente le taux d'annulation élevé :

L'asile, pour l'instant [2010], c'est moitié-moitié. 48 % [des demandeurs l'asile obtiennent le statut à la] CNDA, 52 % [l'obtiennent à l'] OFPRA. Il y a un an, c'était plus à la CNDA qu'à l'OFPRA. C'est un problème. Pour être franc, la CNDA, quand j'ai commencé, c'était 10 % et c'est normal, c'est une juridiction, c'est un filet de sécurité si on s'est trompé. Là, il y a une dérive, c'est que l'asile est donné plus à la CNDA. Alors ou nous, on ne fait pas notre travail, ou eux font n'importe quoi. Pour être honnête. [...] À la cour il y a beaucoup de formations de jugement, les présidents n'y connaissent rien, ils voient toutes les nationalités confondues, ils sont là une fois toutes les semaines. Si le HCR veut que ça passe⁵⁵², si l'avocat veut que ça passe, ils

⁵⁵⁰ Les chiffres sont relevés des rapports statistiques du BAMF.

⁵⁵¹ Les chiffres ont été fournis par le service statistique de l'OFPRA.

annulent ! Il y a là quelque chose de très étrange. Et qui est déstabilisant pour les OP parce qu'il n'y a pas de ligne. [...] S'ils font plus d'accord que l'OFPRA c'est qu'ils sont vraiment indépendants, même plus que ça, ils sont en roue libre.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; encadrement supérieur ; ethnologie ; 1990]

Cet agent mentionne l'effet « déstabilisant » que la jurisprudence variable produit sur les instructeurs. Les instructeurs allemands et français ont en effet la possibilité de savoir si leur décision de rejet résiste à la réévaluation de la cour. Parfois, des décisions d'annulation leur sont transmises par des collègues travaillant dans les services juridiques de l'institution. La majorité des instructeurs ne s'intéresse cependant pas beaucoup aux décisions de la Cour sur les dossiers qu'ils ont rejetés. Certains ont l'habitude de suivre des dossiers qui leur tiennent, pour une raison ou une autre, particulièrement à cœur. Seule une minorité parmi eux suit attentivement et systématiquement l'évolution de leurs décisions en instance de recours.

Une annulation de leur décision par cette dernière peut susciter des réactions diverses chez l'instructeur. Tout d'abord, elle ne provoque généralement pas une remise en cause de son travail d'instruction. Ceci s'explique d'un côté par le fait qu'un dossier est souvent enrichi et rendu plus solide par le requérant entre la première et la seconde instance. D'un autre côté, cette non-remise en cause est due au fait que les instructeurs voient le travail des juges comme assez arbitraire. Au-delà, « se faire annuler » peut provoquer un certain soulagement quand la décision de rejet a fait l'objet d'un doute ou d'un tracass moral, ou bien quand elle a été imposée par le supérieur hiérarchique. Conformément aux résultats présentés dans des chapitres antérieurs, cette réaction s'observe plus fréquemment chez les instructeurs français. De manière inverse, une annulation peut provoquer un sentiment d'énervement ou de frustration, notamment quand l'instructeur était parfaitement convaincu du caractère infondé de la demande d'asile et s'est efforcé de démontrer celui-ci à travers son travail d'instruction. Les propos de cette instructrice française sont très illustratifs et constituent un exemple pour une critique virulente du travail de la CNDA :

Ça m'est arrivé sur des dossiers arméniens, ce n'est pas pour me vanter mais puisque je connais bien, j'argumente beaucoup mes décisions et c'est normalement assez bétonné. Donc pour que je me fasse annuler là-dessus, ce n'est pas possible, c'est que le juge n'avait pas branché son sonotone ce jour là. Je suis assez mal disposée à l'égard des formations de jugement. Pas à l'égard des rapporteurs⁵⁵³. Ma collègue de bureau qui a été rapporteur avant, m'a dit que les rapporteurs proposent rarement d'annuler la décision de l'OFPRA. C'est souvent les formations de jugement... Et quand j'ai récupéré ce dossier arménien, le truc [le récit du demandeur] n'avait ni queue ni tête, j'avais deux pages d'établissement des faits tellement j'avais d'éléments, le truc ne ressemblait à rien, et j'ai été annulé. Et complètement par hasard, j'ai réussi à

⁵⁵² Dans chaque formation de jugement siège un juge mandaté par l'UNHCR.

⁵⁵³ Dans le fonctionnement interne de la CNDA, il revient aux rapporteurs d'instruire les requêtes avant l'audience, de les présenter lors de l'audience ainsi que de proposer la validation ou l'annulation de la décision de l'OFPRA.

récupérer le nom du rapporteur. Normalement on n'a pas trop le droit de faire ça mais je me suis dit : c'est ma chance. Donc je l'ai appelé et je lui ai demandé si c'est lui qui a proposé de l'annuler. Et il m'a dit : 'pas du tout, c'était très bien instruit, j'avais des tas d'éléments mais la formation de jugement n'a pas suivi'. Alors on dit souvent que l'OFPPA est la loterie... C'est vrai qu'on pourrait harmoniser davantage, mais la CNDA, c'est terrible. Il suffit qu'il y ait un avocat qui fait des effets de manche... Et ça, c'est terrible. En plus, les juges ne connaissent rien du tout. Les juges, c'est des mecs qui sont à la retraite, qui font ça pour s'occuper... Mais maintenant ils vont être professionnalisés et ça, c'est une bonne chose ! Des fois vous avez l'impression que vous avez instruit un dossier, vous auriez craché par la fenêtre ça aurait fait la même chose. Et c'est vraiment agaçant. Et après vous vous retrouvez avec un taux d'annulation de 20 % et toutes les associations hurlent : ah, l'OFPPA, ça veut dire que vous êtes nuls ! [...] Des fois vous vous dites : ça sert à quoi de faire un entretien, de faire une instruction, des recherches, un établissement des faits qui tient la route etc. ? Ce qui me rassure c'est qu'à chaque fois que j'ai été annulée et que j'ai regardé le dossier, je me suis dit que je n'aurais pas bougé sur ma décision.

[Juin 2010, OFPPA : femme ; instructrice ; langues ; 2006]

Cette citation fait apparaître les raisons pour lesquelles une annulation peut être vécue comme particulièrement frustrante. Tout d'abord, les instructeurs (surtout à l'OFPPA) se décrivent comme beaucoup plus compétents que les juges pour instruire la demande d'asile. Les membres des formations de jugement⁵⁵⁴ n'ont, selon eux, que très rarement les connaissances géopolitiques et socioculturelles nécessaires pour se prononcer sur la véracité d'un récit, ce pourquoi les instructeurs tolèrent parfois mal le pouvoir qu'ont les juges d'annuler leur décision. L'investigation sociologique sur les rapporteurs de la CNDA menée par F. Greslier montre que la situation professionnelle de ces derniers ressemble sous certains aspects à celle des instructeurs. Le rapporteur serait selon l'auteure « placé dans une situation de tension, où il a à mettre en cohérence des injonctions contradictoires entre objectifs institutionnels et pratiques au quotidien »⁵⁵⁵. Selon les propos recueillis, les rapporteurs eux-mêmes relèvent souvent les incohérences du système en critiquant le manque de rigueur juridique et le « n'importe quoi »⁵⁵⁶ du travail de la Cour. Ayant généralement une connaissance plus profonde du dossier que les membres de la formation de jugement qui, comme le décrit J. Valluy⁵⁵⁷, découvrent souvent le dossier au moment de l'audience, les rapporteurs n'ont cependant qu'un faible poids dans la décision et jouent un rôle strictement consultatif. Hormis les compétences notoirement lacunaires de beaucoup de juges en matière d'asile, les instructeurs au BAMF et à l'OFPPA énoncent des critiques à l'égard de l'influence importante que l'avocat et ses « effets de manche » peuvent exercer sur les juges. La qualité de l'assistance juridique dont bénéficie un demandeur est décrite (y

⁵⁵⁴ On appelle « formation de jugement » les cinq représentants de la CNDA intervenant lors de l'une audience publique : un président de section, deux assesseurs, un rapporteur et un secrétaire d'audience.

⁵⁵⁵ Greslier, F. (2007), *op. cit.*, p. 13.

⁵⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁵⁷ Valluy, J. (2009), *op. cit.*, p. 112/113.

compris par les avocats eux-mêmes) comme un critère décisif de la procédure. Finalement, l'intervention, dans les décisions des juges, de critères ne relevant pas du droit d'asile est fortement déplorée par les instructeurs. L'anecdote racontée par cet instructeur allemand renvoie à cette même problématique :

L'autre jour, on avait le cas d'une Africaine avec ses jeunes enfants très mignons. Elle avait déjà gagné. La juge a juste demandé : 'et le BAMF a rejeté ? Mais c'est bête !' L'Office fédéral [BAMF] sera toujours la tête de Turc. [...] L'opinion publique est très aveugle par rapport à ce qui se passe ici. Quand les hommes allemands voient les jolies Nigériennes, ils sont déjà tout à fait convaincus du fait qu'elles doivent rester. Le BAMF a un rôle très ingrat.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1992]

Un autre agent du même bureau excentré évoque lors de l'entretien la même anecdote en précisant que la présentation des enfants à la juge qui, de surcroît, était enceinte, aurait été mise en scène par l'avocat et faisait en réalité partie de sa stratégie de défense. Il devient désormais compréhensible que les instructeurs vivent comme frustrant et injuste que leur travail d'instruction puisse être sabré par un juge (souvent vu comme moins compétent) qui, grâce aux pouvoirs que lui confère sa position professionnelle, fait intervenir dans son jugement des critères que les instructeurs s'efforcent de mettre à distance. La majorité des agents du BAMF et de l'OFPRA semblent en effet adhérer au « principe d'équité » que P. Warin évoque pour caractériser la posture professionnelle des « petits fonctionnaires » qu'il observe dans le cadre de son enquête. Ceux-ci seraient, contrairement à ce qu'a pu suggérer la théorie de M. Lipsky, très soucieux d'appliquer le plus strictement et objectivement possible les règles juridiques : « agir en équité » signifie « agir dans les règles »⁵⁵⁸. Conformément à cette posture, les instructeurs soulignent souvent le soin qu'ils attachent à la mise à distance de tout critère qui ne serait pas strictement juridique. Le principe d'équité devient dès lors un facteur par lequel ils délimitent leur approche professionnelle de celle des juges qui, n'ayant que peu de comptes à rendre sur leur jugement, se permettraient de décider, non pas en équité, mais plutôt en fonction de leurs appréciations et affects personnels. Le sentiment d'injustice et de frustration est renforcé par la non-reconnaissance de leur travail. Non seulement leur décision et, avec elle, leur travail d'instruction est balayé du revers de la main par un juge qui avait peut-être simplement éprouvé une sympathie pour le requérant, l'annulation les place en plus dans la position de celui qui a, par erreur, rejeté un demandeur qui aurait dû être reconnu. Chaque annulation remet en cause la qualité et le sérieux du travail des instructeurs et leur attribue, au-delà, le « rôle de méchant ». C'est dans ce sens que l'instructeur cité ci-dessus remarquait que le BAMF serait toujours la « tête de Turc » et que sa collègue de l'OFPRA regrette la huée des associations déclenchée par le fort taux d'annulation. La perception des agents institutionnels comme des « machines à produire des rejets », notamment par les acteurs associatifs, est tout autant source de frustration que l'arbitraire avec laquelle certains juges annihileraient leur travail d'instruction. Symétriquement, l'annulation de décisions de rejet par les juges serait,

⁵⁵⁸ Warin, P. (2002), *op. cit.*, chapitre 5.

selon le point de vue de nombreux agents, perçu par l'opinion publique comme un geste de générosité ou bien comme une réparation du tort que l'administration a fait aux demandeurs.

Le rapport aux instances juridiques donne lieu à certaines interrogations sur le sens et l'utilité du travail d'instruction administrative. Cette dimension apparaît parfaitement bien dans les propos de l'instructrice citée ci-dessus : « des fois vous avez l'impression que vous avez instruit un dossier, vous auriez craché par la fenêtre ça aurait fait la même chose [...] ça sert à quoi de faire un entretien, de faire une instruction, des recherches, un établissement des faits qui tient la route ? ». Au regard d'une seconde instance qui s'apparenterait à une « loterie » où les dossiers qui bénéficieraient d'une rectification de la décision de rejet seraient choisis au hasard, les instructeurs pourraient se résoudre à assouplir leur pratique décisionnelle. Bien que certaines décisions positives des instructeurs soient possiblement en partie induites par l'anticipation de la réaction de l'instance juridique, beaucoup d'instructeurs affirment ne pas vouloir céder à une telle autocensure :

Il y a des tribunaux pour lesquels on sait qu'ils vont annuler une décision, même si elle est très bien argumentée. Mais c'est incompatible avec ma bonne conscience de dire : parce que le tribunal va vérifier ma décision et va probablement la faire basculer, je vais lui [au demandeur] donner tout de suite une décision positive.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1991]

Il est désormais intéressant de constater que l'image de la loterie n'est pas seulement employée par les agents administratifs pour décrire les instances de recours juridiques, mais aussi par les associations pour décrire le travail des institutions de l'asile. Selon les observations d'E. d'Halluin, cette perception entraîne chez des les salariés et bénévoles aidant les demandeurs dans la constitution de leur dossier la même remise en cause de l'utilité de leur travail que celle constatée chez les agents de l'OFPRA. Bien que ce ne soit pas le rôle de ces intervenants associatifs de juger du bien-fondé des demandes d'asile, ils nourrissent inévitablement, comme le montre E. d'Halluin, un avis personnel sur les récits d'asile des demandeurs. Afin d'illustrer ce parallèle, j'emprunte à E. d'Halluin l'extrait d'un entretien qu'elle a réalisé auprès d'un membre du GISTI⁵⁵⁹ : « Dans le cadre de cette loterie nationale, on voit des histoires absolument lamentables avoir le statut et des histoires absolument convaincantes jetées. Il y a une question fondamentale qu'on me pose souvent au GISTI : quel sens ça a, ce temps consacré à la loterie nationale ? À quoi ça sert de passer autant de temps pour avoir des histoires de qualité puisqu'à la fin on tire au sort ? Ça me hante. Je me dis : qu'est-ce que tu fous ? Tu agis exactement comme si c'était un système rationnel. Or, ce n'est pas un système rationnel. (...) J'ai vu beaucoup d'avocats me dire un jour : 'Non. Je ne le fais plus parce que ça ne sert à rien' »⁵⁶⁰. En effet, les avocats français et allemands interrogés dans le cadre de la présente enquête semblaient également dire que

⁵⁵⁹ « Groupe d'information et de soutien aux immigrés », association de défenses et d'aide juridique des étrangers en France.

⁵⁶⁰ D'Halluin, E. (2008), *Les épreuves de l'asile. De la politique du soupçon à la reconnaissance des réfugiés* (thèse de doctorat sous la direction de D. Fassin), École des hautes études en sciences sociales – Paris, p. 503.

les décisions institutionnelles sont largement aléatoires et difficiles à anticiper, ce qui ajouterait une difficulté à leur travail.

Il apparaît dès lors que les agents administratifs ainsi que les intervenants associatifs mettent en cause le sens et l'utilité de leur travail à la lumière du parcours postérieur des demandeurs d'asile. Toujours en mettant l'accent sur le destin des demandeurs refoulés, certains instructeurs évoquent leur parcours au-delà de l'instance juridique. La « prise en charge » des personnes ayant épuisé toutes les possibilités de recours juridique, généralement appelées les « déboutés du droit d'asile », revient désormais aux autorités policières de l'État qui sont censées assurer leur reconduction à la frontière. Les politiques d'expulsion et les instruments utilisés pour les mettre en œuvre (par exemple la rétention administrative) font régulièrement l'objet de vives controverses médiatiques. Même si leur travail n'est que très indirectement concerné par cette problématique, certains instructeurs l'intègrent dans leur réflexion. Ainsi, cet agent instructeur allemand, dont le discours est exemplaire de l'attitude « endurcie », déplore le manque de rigueur des pratiques gouvernementales d'expulsion et s'inquiète de l'effet « pédagogique » d'une telle politique. Le chef de section de l'OFPRA tient un propos plus modéré, mais dit malgré tout que l'OFPRA « se fait avoir » :

Une autre chose qui se passe très mal en Europe : les politiques n'insistent pas pour reconduire les gens chez eux. L'Allemagne perd sa crédibilité. Regardez, cette femme [montre un dossier posé sur le bureau] a demandé l'asile en 1999 et a été rejetée. Dans la lettre de décision est écrit qu'elle est obligée de quitter l'Allemagne dans un certain délai et qu'elle serait sinon expulsée. Et ici [montre un autre dossier], 2010, la femme fait une demande de réexamen. Elle est donc toujours là. Nos menaces d'expulsion et nos lois perdent toute crédibilité, deviennent ridicules, si on ne les met pas en pratique. Cela a un effet pédagogique extrêmement mauvais. Imaginez, plus de 70 % des personnes refoulées ne rentrent pas chez eux ! Devinez pourquoi l'Allemagne ne publie pas de chiffres sur l'expulsion ! Ils restent tous ici, qu'ils soient reconnus ou pas !

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1992]

[Par rapport à la problématique de l'excision :] On sait que ce sont des personnes qui n'ont pas envie de retourner, il y a peu de chances qu'elles soient éloignées réellement et donc on a l'impression de se faire un petit peu avoir mais bon, c'est un jugement que je porte. C'est une problématique très importante, ce sont des conséquences après énormes pour une petite fille, on ne peut pas les nier.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; chef de section ; droit ; 2002]

En se basant sur diverses sources d'information, les instructeurs affirment fréquemment qu'une très grande part des demandeurs rejetés parvient à se maintenir sur le territoire européen. Rappelons néanmoins que ce n'est pas la même chose de séjourner légalement sous le statut protégé de réfugié et de vivre clandestinement dans la peur permanente d'être découvert par la police. S'il est en effet très difficile d'obtenir des chiffres exacts permettant de calculer un « taux d'expulsion » des déboutés du droit d'asile, il est néanmoins certain que les obstacles juridiques et pratiques à l'expulsion sont nombreux et

contrarient considérablement les efforts des pays de destination pour reconduire les déboutés. Pour les instructeurs, la conviction selon laquelle « de toutes façons ils vont tous rester » semble en partie remettre en cause l'utilité de leur travail de tri et, par là-même, dédramatiser la décision administrative qui leur incombe. En somme, les aspects du parcours post-institutionnel des demandeurs rejetés ayant été évoqués au fil de ce chapitre semblent amplifier la dimension contradictoire du métier d'instructeur.

8.1.3. DOUTE RADICAL, CONFIANCE ERODEE

Dans les deux chapitres précédents ont été mises en lumière un certain nombre de contradictions caractéristiques du métier d'instructeur ou, plus largement, du droit d'asile. Celles-ci semblent converger vers le constat d'une inversion du rapport protecteur / protégé, ou tout du moins pointer une incertitude quant à la question de savoir qui est censé protéger qui de quoi. Consubstantiellement à ce constat, de nombreux auteurs observent un rapprochement progressif des domaines juridico-politiques de l'immigration et de la sécurité au niveau national et européen, ainsi qu'une criminalisation des étrangers privés d'un droit au séjour permanent, les nombreuses mesures d'enfermement prises à leur égard étant symptomatiques de cette évolution⁵⁶¹. La représentation courante du réfugié-demandeur d'asile est passée, au fil des 30 dernières années, de celle d'une victime à protéger et à secourir à celle d'un potentiel fraudeur, voire d'une potentielle menace pour l'ordre public qu'il s'agit avant tout de maîtriser et soumettre à une procédure de vérification. « Comment passe-t-on en moins de 30 ans de la situation prévalant encore dans les années 1960 où les exilés étaient perçus comme des victimes, des objets de compassion, à celle de coupables à contrôler, chasser et enfermer dans des camps ? »⁵⁶² se demande ainsi J. Valluy en analysant cette évolution comme un « tournant national-sécuritaire ». Dans leur article sur les mécanismes contemporains de tri et de classement des migrants et des réfugiés, A. Morice et C. Rodier allèguent que la suspicion qui est depuis longtemps la règle face aux immigrés, s'applique désormais aussi pleinement aux réfugiés dans la mesure où ces deux populations sont de plus en plus appréhendées comme « unique objet stratégique »⁵⁶³. Les travaux des historiens tels que Patrick Weil⁵⁶⁴ (pour le cas français) ou Ulrich Herbert⁵⁶⁵ (pour le cas allemand) montrent que l'évolution de l'image des immigrés venus à des fins d'emploi

⁵⁶¹ Voir par exemple : Agier, M. (2002), *Au bord du monde, les réfugiés*, Paris : Flammarion / Bernardot, M. (2002), « Au pays des mille et un camps. Approche socio-historique des espaces d'internement en France au XX^e siècle », *Les Cahiers du CERIEM (Univ. Rennes II)*, 10. Disponible sur : Réseau Terra – Recueil Alexandries [en ligne], 9/11, page consultée le 20 avril 2012 : <<http://www.reseau-terra.eu/article542.html>> / Laacher, S. (2002), *Après Sangatte...nouvelles immigrations, nouveaux enjeux*, Paris : La Dispute / Schinkel, W. (2009), « 'Illegal Aliens' and the State, or : Bare Bodies vs the Zombie », *International Sociology*, 24/6 : pp. 779-806.

⁵⁶² Valluy, J. (2009), *op. cit.*, p. 14.

⁵⁶³ Morice, A. & Rodier, C. (2005), « Classer-trier migrants et réfugiés : des distinctions qui font mal », *Recueil Alexandries* [en ligne], 7/16, page consultée le, 23 novembre 2010 : <<http://www.reseau-terra.eu/article535.html>>.

⁵⁶⁴ Weil, P. (2004), *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Paris : Gallimard.

⁵⁶⁵ Herbert, U. (2001), *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland : Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, München : Beck.

salarié peut être mise en parallèle avec celle de l'image du réfugié : d'abord accueillis comme une main-d'œuvre utile, car susceptible d'accélérer la croissance économique, ces immigrants (dont la figure emblématique est le « *Gastarbeiter* » en Allemagne) ont, au fil du ralentissement de la croissance économique, progressivement été perçus comme un poids pour les systèmes sociaux et une menace pour l'identité nationale. Il est incontestable que le climat sociopolitique a, durant les dernières 50 années, évolué dans un sens défavorable à un accueil bienveillant et sans préjugés des immigrants.

Dans ces transformations générales, criminalisation, suspicion, contrôle et méfiance vont de pair. Les propos recueillis auprès d'un magistrat du tribunal administratif de Francfort sur le Main paraissent à ce propos très intéressants. Ce dernier compare à plusieurs reprises le droit d'asile avec le droit pénal en mettant en exergue certaines similarités entre ces domaines juridiques : les deux contentieux se caractérisent par une grande incertitude concernant le degré de vérité des déclarations faites dans le cadre du procès, ce qui suscite un doute important à leur égard et alourdit la charge de la preuve. Les similarités structurelles se réfèrent donc avant tout à la question de la crédibilité. Suite à ma question « y a-t-il, en dehors du droit d'asile, d'autres domaines juridiques où la question de la crédibilité est aussi centrale ? », il répond :

Dans le droit administratif pas beaucoup. Surtout dans le droit pénal. Bon, chez les accusés on est toujours d'abord sceptique, malgré la présomption d'innocence. [...] À part cela, la question de la crédibilité est très importante dans le domaine de l'interrogation des témoins. Ce sont des perceptions très subjectives.

[Janvier 2011, Francfort : homme ; magistrat ; droit]

Le contentieux de l'asile serait, selon ce magistrat, le seul contentieux du droit administratif où les avocats font fréquemment des demandes de preuves supplémentaires auxquels le magistrat doit répondre s'il veut confirmer la décision administrative, pratique qui serait plutôt typique du droit pénal. Concernant les compétences requises de la part du juge, il constate finalement que...

...ceux qui font bien du droit pénal font aussi bien du droit d'asile, parce qu'ils savent exactement quels sont les points sensibles, où il faut creuser encore.

[Janvier 2011, Francfort : homme ; magistrat ; droit]

Au-delà des similitudes, il faut remarquer que les rôles d'accusé et d'accusateur sont inversés : alors que dans le procès pénal, c'est généralement la crédibilité de l'accusé qui est en cause, dans le contentieux de l'asile, c'est celle de l'accusateur / du requérant. Malgré le fait que le demandeur d'asile rejeté représente bel et bien la partie accusatrice, alors que l'administration tient le rôle d'accusé, les procès dans le domaine du droit d'asile se déroulent souvent comme si c'était le demandeur d'asile qui était en cause. Cette impression est avant tout provoquée par la méfiance avec laquelle les magistrats considèrent le demandeur. Par ailleurs, la partie adverse, l'administration, n'est quasiment jamais présente à l'audience, comme le soulignent les avocats et magistrats français et allemands. Or, le fait d'avoir vu sa demande d'asile rejetée par l'administration fait que le demandeur est, lors de sa procédure de recours juridique, suspecté de fraude et se retrouve

dans la position d'accusé. Ces observations constituent une autre démonstration de l'extrême méfiance avec laquelle les autorités administratives, juridiques et politiques rencontrent les demandeurs d'asile.

Dans la procédure administrative et juridique de l'asile se cristallisent, comme l'observe E. d'Halluin, « deux conceptions divergentes des rapports entre vérité et épreuves de justice »⁵⁶⁶. Selon la première il serait possible d'établir les faits et de savoir si l'histoire racontée est vraie ou pas. Dans la seconde prévaut un scepticisme quant à la faisabilité d'un établissement des faits précis et quant à la capacité de discernement des juges à propos des déclarations recueillies. E. d'Halluin se demande ensuite s'il y a « une correspondance entre les deux positions dégagées parmi les OP et les juges de la CRR » tout en affirmant que « seules des observations au sein des institutions permettraient de se prononcer »⁵⁶⁷. Mes observations au sein du BAMF et de l'OFPRA ont en effet dégagé une différence sensible à l'égard de cette question : les instructeurs allemands se décrivent plus souvent, en renvoyant à leur longue expérience professionnelle, comme tout à fait aptes à distinguer le vrai du faux dans les récits des demandeurs, alors que leurs collègues français sont bien plus prudents concernant de telles affirmations et insistent sur le caractère délicat et parfois irréalisable de l'établissement des faits. D'un point de vue sociologique, on peut à ce propos convoquer les écrits de M. Crozier, qui rappelle que la rationalité des acteurs, y compris de ceux travaillant dans des bureaucraties fonctionnant sur le principe de la domination rationnelle-légale, est toujours limitée – notamment par les capacités cognitives des acteurs et la disponibilité de l'information. Le caractère limité de la rationalité conditionne une incertitude irréductible et contraint les acteurs à opérer des arbitrages. « En fait, l'homme n'a jamais été capable de rechercher les solutions *optimum*, il a toujours dû se contenter de solutions simplement *satisfaisantes* correspondant à un ou plusieurs critères particularistes et en général pauvres, eu égard à la complexité du problème »⁵⁶⁸, rappelle M. Crozier. Une pénurie permanente d'informations et l'incertitude qui en résulte sont parfaitement caractéristiques du métier d'instructeurs. Elles ne peuvent cependant, dans le cadre de la procédure d'asile, faire obstacle à la production de décisions à un rythme soutenu.

À l'appui de ces éléments de réflexion repris de M. Crozier et E. d'Halluin, il faut approfondir la distinction entre deux formes de doute dont sont affectés les instructeurs dans la mise en œuvre des processus décisionnels. Ayant déjà été ébauché dans le chapitre « décider », cette distinction propose de considérer séparément, bien qu'ils soient en réalité intimement liés, le doute à l'égard des déclarations des demandeurs (que j'appellerai dès lors « doute de véracité ») et le doute à l'égard de la décision à prendre (que j'appellerai « doute de décision »). Dans la majorité des cas, la seconde forme de doute découle de la première. Plus rarement, les déclarations des demandeurs ne font pas l'objet de doute, les faits pouvant être établis avec une relative certitude. Dans ces cas, un éventuel doute par rapport au sens

⁵⁶⁶ D'Halluin, E. (2008), *op. cit.*, p. 154.

⁵⁶⁷ *Ibid.*, p. 154.

⁵⁶⁸ Crozier, M. (1963), *Le phénomène bureaucratique : essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Tours : Seuil., p. 197, mise en évidence originale.

de la décision concerne plutôt la qualification juridique des faits. En reprenant les idées des auteurs cités ci-dessus, il apparaît que les instructeurs à l'OFPRA sont plus douloureusement conscients du fait que leurs décisions ne sont, en raison de leur rationalité limitée, que des solutions satisfaisantes et donc potentiellement entachées d'erreurs. Cette potentialité semble, au regard des enjeux existentiels que la décision implique pour les demandeurs, difficilement tolérable pour les instructeurs français, d'où la référence fréquente à une « peur de se tromper ». Il arrive ainsi plus fréquemment qu'ils remettent en doute la légitimité de leurs doutes à l'égard des déclarations des demandeurs.

Il y a des périodes où je ne crois plus rien de ce qu'on me dit. Du coup je m'interroge. Je me demande : est-ce que c'est moi, qui suis complètement braquée, est-ce que je suis fatiguée, est-ce que je n'ai plus envie d'entendre des histoires et du coup je n'arrive plus à y croire ? Je les rejette comme ça, a priori, parce que ça va pas bien, parce que je n'ai pas envie de les accepter comme étant une réalité, parce que c'est trop dur à accepter ? Ça m'est arrivé deux ou trois fois quand même que pendant une période je me dise : mais ce n'est pas possible, tout le monde me raconte n'importe quoi. Jusqu'au jour où il y a un dossier, un bon dossier, quelqu'un qui vous convainc vraiment.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire & langues ; 2001]

Remettre en cause la légitimité du *doute de véracité*, surtout dans sa forme systématique et radicale, contribue à une amplification du *doute de décision*. En prenant du recul sur leur travail quotidien, les instructeurs peuvent se demander si les prétendants au statut de réfugié sont vraiment aussi mythomanes, si leurs récits sont aussi souvent contrefaits que le suggèrent les pratiques et le discours institutionnel. Dans la mesure où de telles remises en question sont moins fréquentes chez les instructeurs du BAMF, ces derniers sont moins tracassés par des doutes de décisions.

En fait, je suis toujours assez sûr de mon appréciation.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1992]

Oui, je suis toujours très sûr. Je fais ça depuis longtemps maintenant. On acquiert assez rapidement un sentiment pour ce qui peut être vrai ou pas.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1992]

Au fil d'un exercice professionnel prolongé, une prise d'assurance dans l'élaboration des décisions semble aller de pair avec un apprentissage du doute radical. Cet apprentissage a déjà été évoqué [voir : chapitre 6.1] et observé par d'autres chercheurs travaillant sur les professionnels de la procédure d'asile⁵⁶⁹. Les entretiens réalisés par K. Akoka auprès d'ex-officiers de protection de l'OFPRA font bien apparaître ce processus d'apprentissage. « À l'OFPRA t'apprends à douter de tout. Du début à la fin. À chaque mot que la personne prononce. Tu te méfies en fait »⁵⁷⁰, allègue ainsi une ex-instructrice interviewée par cette chercheuse en 2009. Une autre affirme que l'OFPRA serait imprégné d'une « ambiance de

⁵⁶⁹ Voir par exemple : Jubany, O. (2011), « Constructing truth in a culture of disbelief. Understanding asylum screening from within », *International Sociology*, 26/1 : pp. 74-94 / Valluy, J. (2009), *op. cit.*

⁵⁷⁰ Données aimablement fournies par K. Akoka.

suspicion » qu'il serait « difficile de passer outre ». La « naïveté » et la « crédulité » des novices seraient, selon cette ex-instructrice, fréquemment la cible de moqueries⁵⁷¹. C'est donc entre autres pour échapper au stigmate de la naïveté que les instructeurs s'adaptent progressivement à la tendance générale qui préconise une méfiance à l'égard des demandeurs. La ridiculisation de la naïveté et la préconisation de l'attitude méfiante sont également palpables au BAMF. Cette méfiance peut d'ailleurs, par extension, toucher d'autres personnes intervenant dans la procédure d'asile. Ainsi, cet instructeur du BAMF déclare :

Beaucoup d'instructeurs sont bien trop naïfs. Je ne fais confiance qu'à très peu d'interprètes aussi. Ils sont majoritairement du côté des demandeurs.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1992]

Elle peut également s'appliquer à des déclarations n'ayant aucune incidence sur le résultat de la demande. Bien que conscient qu'il s'agisse d'une information non cruciale, cet instructeur évoque la possibilité que les demandeurs mentent sur les montants des frais de passeur :

Au fond, ils [les demandeurs] n'ont pas de raison de faire de fausses indications là-dessus mais il y a toujours des raisons, vous ne pouvez pas vous imaginer...

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1993]

En raison de leur grande ancienneté professionnelle, l'interrogation des instructeurs du BAMF fait moins apparaître le processus d'apprentissage du doute que son résultat. Pour décrire ce résultat, une référence au « doute méthodique » enseigné par la philosophie de René Descartes semble se justifier. Le doute pratiqué par les instructeurs en vue d'une instruction lucide des dossiers de demande est non seulement universel et englobant, il semble en effet constituer une véritable méthode. Au terme de la remise en doute radicale de tous les énoncés des demandeurs (voire même des interprètes ou des avocats), il ne reste que la seule certitude que ce procédé est légitime et nécessaire. Dans sa forme la plus extrême, ce procédé pourrait, en paraphrasant R. Descartes, se résumer dans la formule : *je doute donc j'instruis*. La radicalisation du doute à l'égard des déclarations des demandeurs au fil de l'expérience professionnelle tend ainsi à évincer, ou du moins à amoindrir, le doute sur le sens de la décision à prendre.

En 2005, l'avocat allemand R. Marx présente le rapport élaboré par différentes associations de soutien aux réfugiés sur la situation de la procédure d'asile en Allemagne. Dans un court résumé, il décrit cette dernière comme un « lieu de la méfiance condensée » (« *Ort des verdichteten Misstrauens* ») et se demande successivement « pourquoi notre droit n'a pas pu empêcher que la bonne foi⁵⁷² ait été rongée par la méfiance »⁵⁷³. Selon R. Marx, la

⁵⁷¹ On peut supposer que les anciens agents interrogés par K. Akoka sont susceptibles de tenir un discours plus ouvertement critique sur l'institution que ceux qui y travaillent encore au moment de l'entretien.

⁵⁷² « Der gute Glaube », n'implique pas forcément une allusion religieuse.

⁵⁷³ Marx, R. (2005), *Vom Verlust des guten Glaubens* [en ligne]. Disponible sur :

<http://www.frsh.de/fileadmin/schlepper/schl_32-2/s32_17-18.pdf> (consulté le 20 avril 2012), p. 17, traduction par l'auteure.

transformation des modèles d'appréciation entraînant un rejet massif des récits comme stéréotypés et une sur-interprétation des moindres contradictions dans ces derniers correspond à un processus sociétal. Cet auteur a, selon moi, grandement raison d'insister sur le fait qu'il s'agit bien ici du résultat d'une évolution qui s'étend sur le dernier quart de siècle. Tout comme la procédure d'asile est devenue, au fil de ce processus, un lieu de la méfiance condensée, l'intégration du « doute cartésien » et de la suspicion dans l'ethos professionnel des instructeurs apparaît également au fil du temps. Dans cette perspective, il semble opportun d'analyser ce processus comme une « érosion de la confiance » qui s'opère tant au fil de l'expérience professionnelle prolongée de chaque instructeur, qu'à travers les générations d'instructeurs dans chacune des institutions. Le constat d'une érosion de la confiance va au-delà de celui de l'existence d'un doute méthodique prévalant dans l'instruction des demandes. Il pointe le processus par lequel les instructeurs perdent la confiance spontanée et fondamentale avec laquelle les individus lambda appréhendent généralement leur entourage social. Dans la situation interactive très spécifique entre le demandeur et l'agent, cette confiance évidente et allant de soi au quotidien, semble être en panne. Les instructeurs finissent par remettre en doute des énoncés de leurs interlocuteurs qui font, dans la vie quotidienne, l'objet d'une croyance spontanée et irréfléchie. Les informations les plus fondamentales concernant l'identité de la personne (nom, prénom, âge, appartenance nationale) tombent sous le coup de la remise en cause.

Le problème est que vous ne savez même pas qui vous avez en face de vous. Ils arrivent ici avec une ribambelle d'enfants et vous ne savez même pas si ce sont leurs enfants ! [...] Vous voyez à quel point c'est difficile quand les identités ne sont pas claires. Ils peuvent prétendre quelque chose, mais comment voulez-vous savoir si c'est vrai ? Avant, il y avait aussi le problème des identités multiples. Vous ne pouvez pas vous imaginer toutes les finasseries qui ont été employées pour occulter l'identité. Que voulez-vous penser des récits présentés par de telles personnes ?

[Mai 2010, BAMF : homme ; contrôleur de qualité ; droit ; 1989]

Les Éthiopiennes sont souvent mineures, alors on fait des demandes au ministère des Affaires étrangères, qui va faire des recherches sur ces personnes et leur entourage par exemple à Addis-Abeba ou dans d'autres lieux. Ça coûte bien sûr très cher mais durant toute ma carrière, je n'ai pas encore eu un seul cas où les déclarations ont été vraies. Tout était mensonge ! Elles n'habitaient jamais là où elles disaient, n'avaient pas visité les écoles, n'étaient même pas connues dans ces lieux. Que fait-on avec l'histoire intégrale quand ça cloche déjà à ce niveau-là ?

[Mai 2010, BAMF : femme ; instructrice ; droit ; 1989]

L'inconvénient est que pour la masse des Africains, les noms ne sont pas justes. Les noms ne sont vraiment que bruit et fumée⁵⁷⁴ dans la procédure d'asile. Et il y en a très peu qui présentent un passeport.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1992]

⁵⁷⁴ Traduction littérale de l'expression allemande « Schall und Rauch » qui désigne une illusion, quelque chose dont la réalité ne peut être supposée.

Le terme « érosion » entend donc décrire l'évolution à travers laquelle le crédit qu'un individu peut spontanément accorder à la parole d'autrui se dissout. Cette évolution mène à une désagrégation, voire une perte intégrale de la confiance fondamentale. Non seulement la confiance, mais également la capacité d'empathie se trouvent endommagée lors de ce même processus. Comme le précise R. Marx, « celui qui applique le droit doit se mettre à la place du réfugié »⁵⁷⁵, afin de pouvoir saisir son histoire et comprendre sa situation de vie dans son intégralité. Bien que l'on observe, notamment chez les instructeurs moins anciens, des tentatives d'adopter une démarche empathique dans l'approche des récits, celle-ci semble être incompatible avec le doute méthodique et une attitude méfiante. Le processus lors duquel la capacité d'empathie et de confiance décline, correspond à une mise en branle de nombreuses certitudes et repères. Il entraîne donc la nécessité de construire de nouveaux repères et certitudes rendant les instructeurs aptes à évaluer les récits et se prononcer sur leur véracité. Les connaissances sur les pays d'origine, les techniques d'interrogation, les catégories juridico-administratives et les stéréotypes de demandeurs et de dossiers sont de tels repères construits pour réduire la complexité des situations rencontrées et contrecarrer la déstabilisation induite par l'apprentissage du doute et de la méfiance. L'érosion de la confiance se redouble donc d'un processus d'acquisition de nouvelles connaissances, certitudes et techniques propres à la procédure d'asile et indispensables pour l'exercice du métier d'instructeur.

La confiance spontanée envers les déclarations des demandeurs a donc, si elle a un jour existé, cédé la place à des procédures de vérification organisées autour de l'exigence de preuves matérielles. La présence du demandeur d'asile et ses déclarations n'étant plus jugées suffisantes pour accorder le statut de réfugié, G. Noiriel décrit comment l'OFPRA commence progressivement à rejeter les demandes pour « absence de preuves », pour en arriver à une situation (le texte date de 1999) où « la preuve de la persécution est [...] la clé de voûte de toute la politique moderne concernant les réfugiés »⁵⁷⁶. En s'appuyant sur les observations faites durant sa longue expérience comme avocat dans le contentieux de l'asile, R. Marx insiste également sur l'élévation progressive des exigences en termes de preuves et écrit en 2005 que « la charge de la preuve et de la justification qui pèse sur le demandeur a été élevée à des niveaux quasi irréalisables »⁵⁷⁷. En raison de la nature même de la problématique de l'asile, les demandeurs ne sont que très rarement en mesure de produire la preuve matérielle de leur persécution. L'instruction doit donc obligatoirement s'appuyer sur les déclarations orales pour évaluer le bien-fondé de la demande. Cette situation où la « capacité de jugement » (« *Urteilstkraft* ») des instructeurs est considérablement réduite, entraîne selon T. Scheffer une « atteinte de la capacité à faire confiance »⁵⁷⁸. La « lutte pour la capacité de jugement » (« *Ringten um Urteilstkraft* »)

⁵⁷⁵ Marx, R. (2005), *op. cit.*, p. 17, traduction par l'auteure.

⁵⁷⁶ Noiriel, G. (1998), *Réfugiés et sans-papiers : la République face au droit d'asile XIX^e – XX^e siècle*, Paris : Hachette, p. 238.

⁵⁷⁷ Marx, R. (2005), *op. cit.*, p. 18, traduction par l'auteure.

⁵⁷⁸ Scheffer, T. (2003), « Kritik der Urteilstkraft – Wie die Asylprüfung Unentscheidbares in Entscheidbares überführt », In : *Migration steuern und verwalten*, Oltmer, J. (Ed.), Göttingen : Vandenhoeck & Ruprecht, p. 457.

produirait donc avant tout de la méfiance et un penchant vers la négation. Cet avocat du droit d'asile interrogé à Paris constate et regrette ce manque de confiance dans la procédure d'asile :

Si effectivement ils [les instructeurs] avaient une approche objective, s'ils étaient dans la confiance, s'ils ne passaient pas leur temps à réclamer des documents ; c'est l'OFPRA qui a pendant des années réclaté des preuves aux demandeurs, pourquoi ils n'envoient jamais les gens faire des expertises médicales ? Comment l'OFPRA peut prétendre faire son travail tandis qu'ils n'ont aucune cellule médicale ? Et quand on leur présente des certificats, ils disent : ce certificat ne permet pas d'infirmier l'analyse.

[Juin 2011, Paris : homme ; avocat ; droit]

La confiance et son contraire apparaissent de plus en plus comme des éléments-clefs pour la compréhension du processus administratif de l'instruction des demandes d'asile. Les prochains chapitres prolongeront la réflexion sur les particularités d'une situation où la présomption de vérité (et donc « d'innocence ») est mise en suspens au profit d'une présomption de mensonge (et donc de « culpabilité »).

8.1.4. LA PRESOMPTION DE MENSONGE

Si toutefois les instructeurs interrogés (surtout ceux de l'OFPRA) rappellent régulièrement qu'il ne faut pas « descendre en entretien avec une idée préconçue », qu'il ne faut pas partir du principe que les déclarations du demandeur sont probablement fausses et qu'il ne faut pas voir chaque demandeur comme un menteur potentiel, ces rappels ne sont pas une description de ce qui est le cas, mais bien de ce qui devrait être le cas. En réalité, la présomption de mensonge est devenue la règle dans les deux institutions et influence largement les pratiques professionnelles de leurs agents. Lors des entretiens, une large partie de l'attention des instructeurs se focalise sur les indices de mensonges et de déclarations contradictoires. Cette attention accrue, cet état de veille, cet être sur le qui-vive est susceptible d'introduire un biais dans la perception des instructeurs. Leur sur-sensibilité aux indices de mensonge peut avoir pour effet qu'ils en perçoivent là où il n'y en a pas. La présomption de mensonge agit ici comme une prophétie auto-réalisatrice : le codage d'un énoncé comme probablement faux est difficilement réversible, la détection d'un énoncé mensonger dans le récit d'un demandeur contribue à son tour à entacher sa crédibilité globale (surtout dans l'approche des instructeurs du BAMF qui raisonnent plus en termes de « *Glaubwürdigkeit* », à savoir « le fait d'être digne de confiance »). C'est ainsi que l'instructeur particulièrement méfiant et « sur ses gardes » entre dans un cercle vicieux où la présomption de mensonge entrave la perception du non-mensonge. Le regard, notamment des instructeurs du BAMF, est de surcroît souvent troublé par la condamnation morale du mensonge qui refrène l'aptitude à réaliser une évaluation objective du récit. Rappelons que l'emploi du terme « mensonge » renvoie ici à des déclarations que les instructeurs codent ou perçoivent comme relevant du mensonge et n'inclut donc aucune prise de position personnelle sur la véracité des propos présentés par les demandeurs. Il serait en effet plus

prudent de systématiquement parler de « mensonge supposé ». Pour des raisons de lisibilité, je me contente cependant de cette annonce générale quant à l'utilisation du terme : est désigné comme « mensonge » ce que les instructeurs définissent comme tel. Nous allons dès lors considérer comment un raisonnement ordinaire qui part de la défiance se développe et quelles conséquences inéluctables en découlent.

La présomption du mensonge s'observe dans les deux institutions, mais encore plus nettement parmi les agents du BAMF. Ces derniers la verbalisent parfois dans les entretiens, tel ce contrôleur qualité :

Il faut bien évidemment présumer que tout un chacun qui vient ici a certains motifs. Et il n'est certainement pas faux de supposer que seule une infime minorité a de véritables motifs de persécution.

[Mai 2010, BAMF : homme ; contrôleur de qualité ; droit ; 1989]

Beaucoup d'instructeurs évaluent à bien plus de 50 % la proportion des rejets fondés sur la non-crédibilité des demandeurs. De telles estimations témoignent de l'influence que la présomption du mensonge exerce sur les pratiques décisionnelles. Le rappel systématique du devoir de dire la vérité en introduction de l'entretien institutionnel fait au BAMF partie de la « leçon » (« *Belehrung* ») à destination du demandeur qui doit, selon la consigne de la direction, précéder chaque entretien. Les instructeurs de l'OFPRA sont également censés rappeler ce devoir et le font dans la plupart des cas. Ce message introductif constitue une incitation à l'aveu tel que l'entend M. Foucault. Si ledit message laisse d'un côté transparaître un doute *a priori* à l'égard de ce que va dire le demandeur, il peut d'un autre côté être interprété comme une simple invitation à transmettre à l'institution des informations valides sur son propre parcours, permettant à l'agent d'instruire le dossier.

L'aveu du demandeur d'asile devant l'institution peut en partie être rapproché de l'aveu que M. Foucault a conceptualisé dans le cadre de sa réflexion sur la sexualité et les dispositifs de pouvoir. Selon cet auteur, l'aveu constitue un « rituel de l'épreuve » qui serait devenu, « en Occident, l'une des techniques les plus hautement valorisées pour produire le vrai »⁵⁷⁹. La production de vérité serait donc ici traversée par des rapports de pouvoir dont l'aveu est un exemple. Selon M. Foucault, l'aveu est un « rituel de discours [...] qui se déploie dans un rapport de pouvoir, car on n'avoue pas sans la présence au moins virtuelle d'un partenaire »⁵⁸⁰. Dans ce rituel, l'instance de domination est bien, comme le précise M. Foucault, « du côté de celui qui écoute et se tait », « de celui qui interroge et n'est pas censé savoir »⁵⁸¹. Les parallèles avec les caractéristiques de la situation d'entretien institutionnel sont évidents. En même temps d'être un moyen pour produire la vérité, l'aveu apparaît chez M. Foucault comme une fin en soi, visant à asseoir la domination de « celui qui interroge » sur « celui qui parle ». Cette double fonction de l'aveu semble se retrouver dans la procédure d'asile : d'un côté, le demandeur doit produire la vérité permettant d'évaluer sa demande, d'un autre côté l'interrogatoire entérine la relation de domination entre l'agent

⁵⁷⁹ Foucault, M. (1976), *Histoire de la sexualité I. La volonté de savoir*, Paris : Gallimard, p. 79.

⁵⁸⁰ *Ibid.*, p. 82.

⁵⁸¹ *Ibid.*, p. 84.

administratif et le demandeur. Il paraît cependant que la production de vérité ne relève pas, comme dans la théorie de M. Foucault, d'une plus universelle « volonté de savoir », mais s'effectue plutôt en vue d'un objectif précis : l'aveu est nécessaire au déroulement de la procédure administrative. L'approche foucauldienne semble avant tout pertinente à l'égard de la relation entre les deux protagonistes du rituel de discours. L'auteur souligne que le rapport de domination ne réside pas seulement dans la distribution parfaitement asymétrique du pouvoir de faire dire, mais aussi dans le monopole de l'interprétation et de l'évaluation des énoncés que possède celui qui écoute : « à lui de dire la vérité de cette vérité obscure : il faut doubler la révélation de l'aveu par le déchiffrement de ce qu'il dit. Celui qui écoute ne sera pas simplement le maître du pardon, le juge qui condamne ou tient quitte ; il sera le maître de la vérité. Sa fonction est herméneutique »⁵⁸². Lors des entretiens institutionnels, les instructeurs ont précisément ce pouvoir de « dire la vérité de cette vérité obscure » que leur présentent les demandeurs. Dans la mesure où il leur revient entièrement d'interpréter les propos des demandeurs en termes de vrai et de faux, ils sont les « maîtres de la vérité » au sein du dispositif d'asile. Leur pouvoir est donc également celui d'une normalisation des identités, s'exerçant à travers l'application d'une procédure bureaucratique et de catégories juridico-administratives, à la diversité des cas qui se présentent dans le cadre de leur exercice professionnel.

L'aveu, ou bien extorsion de la vérité, se font souvent en fonction de présupposés qui surplombent l'interaction – la présomption de mensonge en fait partie. Ces présupposés et présomptions orientent le questionnement et par là même les propos des demandeurs. Lors de son enquête de terrain dans un centre aéroportuaire fermé pour demandeurs d'asile en Autriche en 2007, Mathilde Darley observe la scène suivante qu'elle décrit dans son article *Le pouvoir de la norme* : « un demandeur d'asile mineur recueilli par sa tante après le décès de ses parents est confronté à une série de questions insistantes de la part de la représentante de l'Office fédéral pour l'asile (Bundesasylamt) autrichien, ayant visiblement pour objectif de lui faire dire qu'il a été maltraité par sa tante. Il répond d'abord que tout se passait bien, qu'il n'a jamais souffert chez sa tante, puis finit par lâcher, devant l'insistance et l'agacement grandissants de son interlocutrice ('Mais enfin, ça ne lui arrivait jamais d'être dure avec vous ?'), un timide aveu : 'euh... si'. La juriste représentante de l'Office fédéral pour l'asile s'exclame alors : 'Eh bien voilà, on y arrive ! C'est ce que je voulais entendre depuis dix minutes !' »⁵⁸³. Les agents montrent souvent une tendance à vouloir entendre et donc à essayer de faire dire aux demandeurs les propos qui confirmeraient leur catégorisation *a priori* de ce dernier. Cette catégorisation ne se limite pas à la dichotomie entre vrai et faux mais peut également concerner la qualification juridique du cas. Dans leur propension à vouloir accorder le statut de réfugié à un demandeur, il arrive selon cet agent d'encadrement de l'OFPRA que les instructeurs proposent au demandeur des cas de figure de persécution en lui demandant s'il s'y reconnaît :

⁵⁸² *Ibid.*, p. 89.

⁵⁸³ Darley, M. (2010), « Le pouvoir de la norme. La production du jugement et son contournement dans les lieux d'enfermement des étrangers », *Déviance et Société*, 2/34, p. 323.

Parce qu'admettons que le demandeur arrive et n'a rien à dire, ça arrive relativement souvent, surtout en Europe [dans la division Europe]. Alors qu'est-ce que vous faites ? C'est très déstabilisant ! Pour moi, la logique est que s'il n'a rien à dire, je lui demande une fois, deux fois et je mets ce qu'il me dit. Et on voit qu'il y a une insistance pour essayer de faire dire les choses aux gens, ce qu'il peut être bien dans certains cas, mais pas en général. Il y en avait même qui, quand la personne n'avait rien à dire, regardaient ce qui se passait dans le pays d'origine et demandait à la personne si ça correspondait. Je pense que le mieux est de mettre la personne en confiance. Et de mettre ce qu'il dit.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; encadrement supérieur ; ethnologie ; 1990]

Comme dans cet extrait d'entretien, la mise en confiance est souvent citée comme un moyen de favoriser l'aveu et la libération de la parole. Dans l'ouvrage d'auto-présentation de l'OFPRA, Myriam Djegham souligne qu'il est « essentiel de parvenir à établir une relation de confiance avec les demandeurs d'asile pour que ceux-ci puissent exposer le plus librement possible l'ensemble de leur histoire et fournir toutes les explications nécessaires »⁵⁸⁴. L'incitation à livrer de manière confiante des informations sur sa biographie peut prendre la forme d'un « piège communicationnel », notamment quand la confiance n'est pas réciproque mais quand, au contraire, la confiance exigée du demandeur rencontre une méfiance immuable de la part de l'instructeur. Ainsi, C. Rousseau et P. Foxen observent à propos des juges canadiens qu'« une apparence de compassion puisse [peut] parfois faire parti du piège dans la mesure où elle invite à l'ouverture, à la confiance et à un relâchement des défenses permettant la survie »⁵⁸⁵. La présomption de mensonge peut donc, comme il vient d'être montré, donner lieu à diverses incitations ou injonctions que l'agent prononce face au demandeur : celle de dire la vérité, celle d'avouer et celle de faire confiance.

Après cette digression, une considération plus différenciée du terme de « mensonge », de ce à quoi il renvoie et de son utilisation par les instructeurs semble nécessaire. Dans son acception la plus neutre, ce terme désigne l'énonciation d'un propos dont l'émetteur sait qu'il n'est pas vrai, dans l'intention de dissimuler au récepteur le caractère non vrai du propos. Au-delà, il comporte une dimension morale : l'action de mentir est généralement considérée comme quelque chose de moralement répréhensible, mis à part certains cas particuliers. De nombreuses religions considèrent le mensonge comme un péché. Découlant de son interdiction par le huitième commandement (« La médisance banniras et le mensonge également »), le mensonge est fortement stigmatisé dans la morale chrétienne. Bien que certaines approches philosophiques et éthiques proposent des approches plus différenciées, le terme de « mensonge » est généralement associé à un jugement de valeur négatif. Être le destinataire d'un mensonge est généralement perçu comme quelque chose de peu agréable et peut entraîner des réactions plus ou moins fortement négatives.

⁵⁸⁴ Djegham, M. (2011), *Au cœur de l'OFPRA*, Paris : La documentation française, p. 104.

⁵⁸⁵ Rousseau, C. & Foxen, P. (2006), « Le mythe du réfugié menteur : un mensonge indispensable ? », *L'évolution psychiatrique*, 71, p. 551.

Dans une digression sociologique sur le mensonge, G. Simmel oppose la « révélation – sincère – de soi » à la « dissimulation – mensongère ». Selon lui, « la nature profonde de tout mensonge, aussi concret que soit son objet, est de faire naître l'erreur sur le *sujet* qui ment : car il consiste, pour le menteur, à cacher à l'autre la représentation vraie qu'il possède. Que la victime du menteur ait une représentation fausse de la *chose*, ce n'est pas là ce qui épuise la nature spécifique du mensonge – il partage cela avec l'erreur ; c'est bien plutôt le fait qu'elle est maintenue dans l'erreur sur ce que *la personne qui ment* pense dans son for intérieur. Mais la sincérité et le mensonge sont d'une importance capitale pour les relations que les hommes entretiennent entre eux »⁵⁸⁶. G. Simmel conçoit la révélation sincère de soi comme un pré-requis important du bon fonctionnement des sociétés complexes où la « vie repose sur mille conditions préalables que l'individu ne peut absolument pas étudier ni vérifier jusque dans leur fondement, mais qu'il doit accepter de confiance »⁵⁸⁷. Puisque la vie sociale dans les sociétés modernes (ou « cultures riches ») est largement bâtie sur la relation de confiance réciproque, « le mensonge [y fait] plus de ravages, il met en question les fondements de l'existence beaucoup plus que ce n'était le cas autrefois »⁵⁸⁸. Le mensonge et la méfiance qu'elle est susceptible d'induire menaceraient donc, selon la vision simmelienne, le fonctionnement harmonieux de la vie sociale moderne. Le lecteur remarque donc que l'exposé de l'auteur sur le mensonge est également empreint d'un jugement négatif, bien que celui-ci s'exprime en des termes très différenciés.

Dire que les demandeurs d'asile mentent à l'institution a donc, bon gré mal gré, l'arrière-goût d'un reproche moral. Les agents des deux institutions adoptent plus ou moins de précautions dans l'emploi des termes « mensonge », « abus » et « fraude », ainsi que de leurs différents dérivés grammaticaux. Alors que les instructeurs de l'OFPRA en font un usage modéré et mesuré, leurs collègues au BAMF les utilisent de manière plus courante et décomplexée et adoptent moins de précautions rhétoriques. Tout d'abord, un simple recensement du nombre d'occurrences du radical des trois termes⁵⁸⁹ dans le corpus allemand et français montrent que les agents de l'OFPRA emploient nettement moins souvent le terme de « mensonge » (« *Lüge* »). L'utilisation des termes « abus » (« *Missbrauch* ») et « fraude » (« *Betrug* ») varie également selon l'échantillon national :

⁵⁸⁶ Simmel, G. (1999), *Sociologie. Étude sur les formes de socialisation*, Paris : PUF, chapitre 5 : « Le secret et la société secrète », p. 352, mise en évidence originale.

⁵⁸⁷ *Ibid.*

⁵⁸⁸ *Ibid.*

⁵⁸⁹ Sont comptées toutes les formes grammaticales des trois termes. Par exemple, pour « mensonge » : mentir, menteur, mensonger...

TABLEAU 6 : OCCURENCES DES TERMES « MENSONGE », « ABUS » ET « FRAUDE »

	Mensonge / <i>Lüge</i>	Abus / <i>Missbrauch</i>	Fraude / <i>Betrug</i>
OFPRA	17	2	8
BAMF	32	6	2

Certaines précautions s'imposent dans la considération du nombre d'occurrences. Il n'est premièrement pas assuré que l'emploi de ces termes se référait à chaque fois au comportement des demandeurs. Deuxièmement, les chiffres ne tiennent pas compte des nombreux synonymes de ces termes. Troisièmement, les chiffres ne sont pas pondérés par la taille légèrement différente de chacun des corpus. Néanmoins, le nombre quasiment deux fois plus élevé des occurrences du mot « mensonge » dans le corpus allemand peut être tenu pour significatif. Il confirme l'hypothèse d'un emploi plus affirmé de ce terme par les agents allemands que par les agents français.

Comme il vient d'être rappelé, les langues française et allemande tiennent à disposition une panoplie de synonymes, à consonance plus ou moins stigmatisante, des termes « mensonge » et « *Lüge* ». Les expressions « il me raconte des bobards », « il me mène en bateau » ou bien « il me fait marcher », expriment une moins forte rancune envers l'émetteur du message que l'exclamation « il me ment ». La potentielle vexation du destinataire du mensonge peut découler du simple interdit moral ainsi que du fait d'être tenu pour naïf ou crédule. Ces deux adjectifs décrivent les propriétés de quelqu'un qui n'arrive pas à dissimuler le mensonge, ce qui peut laisser conclure à une intelligence moindre. « Prendre quelqu'un pour un con » veut dire penser qu'on peut faire croire quelque chose à quelqu'un grâce à ses faibles capacités cognitives. Les mensonges qu'E. Goffman considère comme « patent » ou « flagrant », à savoir ceux facilement falsifiables et dont on a la preuve que l'acteur les a proférés volontairement en étant conscient de mentir, sont perçus comme particulièrement vexants⁵⁹⁰. Un recensement des expressions employées par les instructeurs de l'OFPRA et du BAMF pour désigner les propos des demandeurs montre l'emploi d'une terminologie variée. Voici une énumération des termes, expressions et exclamations rencontrés, parfois à de multiples occurrences, dans les corpus français et allemand :

OFPRA :

- Des mensonges
- Des bobards
- Des craques
- Des énormités
- De la fiction
- N'importe quoi
- Des choses absurdes

⁵⁹⁰ Goffman, E. (1973), *La mise en scène de la vie quotidienne. Tome 1 : la présentation de soi*, Paris : Minuit, p. 61-64.

- Impossible ou grossier
- Des trucs abracadabrants
- La personne se plante.
- Il nous racontait des salades.
- Le truc ne ressemblait à rien.
- Le truc n'avait ni queue ni tête.
- Tout le monde me raconte n'importe quoi.
- Parfois il y a des choses un peu fantaisistes.
- Les personnes ne sont pas toujours honnêtes.
- S'il me baratine là-dessus, il baratine sur tout le reste.
- C'était vraiment complètement débile ce qu'il a raconté.
- Parfois on a l'impression que la personne n'a pas tout dit.
- Le travail de l'OP est de séparer le mensonge de la vérité.
- Je trouve ça un peu extraordinaire, ce que vous me racontez.
- Je suis vraiment étonné à quel point les gens vous racontent n'importe quoi.

BAMF :

- Lügen – *Des mensonges*
- Hanebüchen – *Inouï*
- Bockmist – *Des sottises*
- Schrott – *De la connerie*
- Märchengeschichten – *Des contes*
- Kompletter Blödsinn! – *Des foutaises complètes !*
- Völliger / totaler Quatsch! – *idem.*
- Fluchtlegende – *Des légendes de fuite*
- Falschen Angaben – *Fausse déclarations*
- Lügengeschichten – *Des histoires mensongères*
- Fake-Geschichte – *Des histoires contrefaites*
- Aufgesetzte Geschichten – *Des histoires artificielles / prétendues*
- Frei erfundene Geschichten – *Des histoires librement inventées*
- Abstruse Geschichten – *Des histoires abscondes*
- Alles gelogen ! – *Tout était mensonge !*
- Nix mit Verfolgung ! – *Rien à voir avec de la persécution !*
- Flunkern und tricksen – *Galéjer et bidonner*
- Lügnerie und Trickseriei – *Mensonges et entourloupes*
- Das ist natürlich alles dummes Zeug. – *Bien sûr que tout cela n'est que foutaise.*
- Wir wissen, dass wir oft angelogen werden. – *Nous savons qu'on nous ment souvent.*
- Ich habe bis jetzt nur Unsinn gehört. – *Je n'ai entendu que du boniment jusqu'à présent.*
- Ich habe noch nicht eine Story gehört, die ok wäre. – *Je n'ai pas encore entendu une histoire qui serait ok.*

- Und ich halte diese Geschichte für vorrangig... gequirlte Scheiße. – *Je considère cette histoire comme étant d'abord... de la merde brassée.*
- Im Großteil der Fälle ich glaube, dass das gelogen ist. – *Dans la majorité des cas je pense que c'est du mensonge.*
- Ich habe hier schon Oscar-reife Vorstellungen gesehen. – *J'ai déjà vu ici des scénarios dignes d'un Oscar.*

Puisqu'il s'agit ici de nuances linguistiques, la traduction fidèle des expressions allemandes est difficile. L'usage de termes vulgaires, durs, moqueurs et parfois accusateurs semble être légèrement plus fréquent dans le corpus allemand. La différence de ton employé est extrêmement fine mais, à mon sens, perceptible. Ces observations tendent donc à confirmer une nouvelle fois l'hypothèse selon laquelle une attitude *endurcie* associée à un jugement moral négatif (plus répandue parmi les agents du BAMF) contraste avec une attitude *indulgente* et compréhensive face au comportement des demandeurs (plus fréquente à l'OFPRA). L'analyse des lettres de décision rédigées par les agents pour informer les demandeurs de la décision administrative s'est également avérée intéressante à ce propos. Dans le cadre de l'enquête de terrain, j'ai pu avoir accès à un document que l'OFPRA met à disposition des agents instructeurs pour leur faciliter la rédaction de ces lettres. Ce document comprend une liste des adjectifs destinés à qualifier les déclarations des demandeurs. En elle-même remarquable, le détail le plus intéressant de cette liste réside dans l'astérisque apposé aux adjectifs qualifiés comme « un peu fort » par son auteur : « vagues, floues, confuses, improvisées, fantaisistes, sommaires, superficielles, inconsistantes, décousues, paradoxales*, aberrantes*, absurdes*, stéréotypées, convenues, incohérentes, approximatives, peu claires, peu explicites, peu cohérentes, non circonstanciées, peu substantielles, peu argumentées, élusives, extravagantes*, peu crédibles, obscures, évasives, peu détaillées, peu plausibles, imprécises, désinvoltes, gratuites, embrouillées, ambiguës, lacunaires, farfelues*, à caractère schématique, à caractère systématique, à caractère général, non personnalisées, non convaincantes, schématiques par endroits, non corroborées par, non concordantes, peu compréhensibles, plutôt générales, lapidaires ». En écho à cette hiérarchisation des termes en fonction de leur caractère plus ou moins « fort », un chef de section m'expliquait que l'OFPRA était depuis quelque temps soucieux de...

...bannir des décisions un certain vocabulaire qui pouvait être très mal vécu à l'extérieur c'est-à-dire un vocabulaire qui était parfois ironique, très fort... par exemple, il y a quelques années on pouvait lire dans les décisions de l'OFPRA : 'les déclarations du demandeur sont rocambolesques, fantaisistes'. Ces termes ont complètement été bannis du travail. On a essayé de se recentrer sur ce qu'est une décision administrative.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; chef de section ; droit & sciences politiques ; 2004]

Les instructeurs du BAMF utilisent, pour la rédaction ou plutôt la « composition » de leurs décisions, des blocs de texte préformulés et mis à disposition par la centrale. Seule une petite partie de la décision est rédigée de leurs propres mains. Dans ce paragraphe, les

instructeurs soulignent souvent abondamment le caractère peu crédible des déclarations du demandeur. Voici un exemple très explicite :

Les conditions ne sont pas remplies dans le présent cas, car une affectation relevant de l'asile n'a pas pu être rendue crédible [« konnten nicht glaubhaft gemacht werden »]. Les déclarations sont vagues ou bien sommaires [« dürftig »] et, par conséquent, non crédibles [« unglaubhaft »]. [...] Des incohérences [« Ungereimtheiten »] ou bien des allégations exagérées [« gesteigertes Vorbringen »⁵⁹¹] caractérisent la description concernant l'évènement soi-disant déclencheur de la fuite [« angeblich fluchtauslösenden Ereignis »]. Quant à la prétendue menace [« angebliche Bedrohung »] par des Arabes inconnus, la demandeuse déclare d'abord s'être sentie persécutée et observée. Elle explique ensuite que son frère aurait été accosté, comme quoi elle devrait porter le voile. En réponse à la question quand ceci aurait commencé, elle modifie finalement [« schließlich dahingehend modifiziert »] ses propos pour dire que les menaces seraient liées à son yézidisme, et elle ajoute – en exagérant [« gesteigert »] – qu'on l'aurait menacée d'enlèvement et de mort.

[Extrait décision BAMF : cas N°12 ; Irak ; 2010 ; rejet]

Les formulations employées dans cette lettre de décision ne laissent en effet aucun doute quant à l'incrédulité totale de l'instructeur, qui considère les déclarations de la demandeuse comme radicalement fausses.

La présomption de mensonge se transforme donc le plus souvent, au fil de l'entretien et de l'instruction du dossier, en affirmation du mensonge, en une certitude de la non-véracité du récit présenté. Chaque récit finalement évalué comme au moins partiellement contrefait vient donc appuyer l'apparente légitimité de la présomption de mensonge. Tel qu'il a déjà été signalé, cette présomption fonctionne comme un mécanisme d'auto-validation. Il est, au regard de ces caractéristiques de la procédure d'asile, extrêmement difficile de faire une estimation réaliste de la proportion de demandeurs qui présentent des faits non vrais. Au sein de ce groupe, il faudrait aussi distinguer ceux qui présentent des faits non vrais, alors que leur véritable histoire aurait eu de fortes chances de donner lieu à l'attribution du statut. La proportion entre mensonge et vérité dans la procédure d'asile demeure une question qui échauffe les esprits. De nombreuses estimations très approximatives, et rarement chiffrées, sont prononcées par différents acteurs. Selon quelques propos recueillis, bon nombre de magistrats estiment, tout comme les représentants institutionnels, la proportion de mensonge comme assez élevée. Les voix critiques estiment que les institutions surestiment largement l'occurrence du mensonge. Les avocats et certains représentants associatifs semblent surtout estimer que les institutions contraignent les demandeurs au mensonge, y compris ceux qui n'auraient pas eu besoin de mentir pour obtenir un statut de protection. Les deux avocats interrogés en Allemagne affirment sans

⁵⁹¹ Il s'agit ici d'une expression fixe employée au BAMF pour désigner des déclarations perçues comme des exagérations ou bien des récits dans lesquelles le demandeur amplifie, au fur et à mesure de l'entretien, la gravité des faits.

détour que leurs requérants présentent souvent des histoires qu'ils jugent contrefaites. Voici les propos explicites et francs de l'un d'eux :

Alors j'ai constaté : c'est de la connerie complète, il ment, ça ne s'est pas passé comme ça. J'ai dit cela au demandeur et c'est souvent très pénible d'amener quelqu'un à avouer qu'il a menti. [Plus loin, concernant un autre cas :] Quinze jours avant l'audience, j'ai confectionné un écrit [à destination du magistrat] où je disais littéralement : 'le récit du requérant est idiot'. Et puis j'ai dit : ça s'est passé comme ça et comme ça et je peux le prouver.

[Janvier 2011, Francfort : homme ; avocat ; droit]

Dans la seconde citation, l'avocat dénonce le mensonge de son requérant au tribunal administratif afin de rectifier le récit et de soumettre aux autorités juridiques une nouvelle version qui serait, elle, fidèle à la vérité. Selon un avocat français, les suppositions de l'OFPRA selon lesquelles les demandeurs présentent des récits inventés et appris par cœur équivaldraient à « un aveu d'incompétence notoire ». Il déplore le manque d'humilité des instructeurs qui ne seraient pas en mesure, au regard des conditions dans lesquelles se déroule l'entretien, de discerner le vrai du faux :

L'instructeur qui dit ça [que le demandeur a récité par cœur], il parle la langue de celui qu'il interroge ? Comment voulez-vous, à travers la traduction de l'interprète, en plus c'est quand même des langues qui sont très éloignées de la nôtre, comment pouvez-vous réussir à vous persuader qu'un demandeur d'un pays éloigné vous récite quelque chose ? Parce que dans sa façon de débiter son histoire, il y a quelque chose... ? Ça, ce n'est pas le pifomètre ?

[Juin 2011, Paris : homme ; avocat ; droit]

Une interrogation critique de la capacité des instructeurs à se prononcer quant à la véracité des récits est certainement légitime. Cependant, les instructeurs relatent des cas où plusieurs demandeurs différents livrent mot par mot le même récit – observation que je n'ai aucune raison de remettre en cause. Finalement, l'estimation de la proportion du mensonge et de la vérité dans les récits d'asile apparaît comme bien moins importante que la compréhension du processus qui a mené à une situation où il est quasiment impossible de discerner le vrai du faux. Ce qui se joue entre le demandeur et l'institution ne doit pas être appréhendé en termes de mensonge et de vérité, mais plutôt en termes de contrôle et de soustraction au contrôle, de vérification, de normalisation des identités et de présentation de soi dans une situation influencée par des contraintes, espoirs et intentions diverses. Une telle analyse sera proposée par la suite.

8.1.5. ENTRE COMPREHENSION, JUGEMENT MORAL ET VEXATION

Les réactions et émotions plus ou moins négatives que l'expérience d'être destinataire d'un mensonge peuvent susciter lors d'interactions quotidiennes ont déjà brièvement été évoquées dans le chapitre précédent. Il s'agira désormais de se concentrer sur la manière dont les agents instructeurs peuvent réagir au mensonge (je rappelle : supposé) des

demandeurs. Elles sont très diverses, ne font pas apparaître une différenciation nette selon l'institution, le sexe ou d'autres critères et varient selon les cas et les situations précises. Fréquemment, plusieurs émotions se chevauchent ou bien alternent, certaines plus avouables que d'autres. Il faut en effet garder à l'esprit l'éventualité que des émotions négatives ressenties face aux demandeurs sont difficilement exprimées face à l'enquêtrice.

Une première réaction possible, très souvent mise en avant par les instructeurs de l'OFPPA et du BAMF, est celle que l'on peut qualifier de *compréhensive*. Elle se résume dans un énoncé qui revient avec une fréquence remarquable dans les entretiens : « je ferais pareil ». Afin d'illustrer, voici quelques exemples :

Mais en règle générale, les gens qui inventent une histoire, ils tentent leur chance et je ne peux pas leur en vouloir.

[Juin 2010, OFPPA : femme ; instructrice ; droit ; 2003]

Il a raison, je ferais pareil, il tente sa chance...

[Juin 2010, OFPPA : femme ; instructrice ; histoire & sciences politiques ; 2008]

Je me dis qu'ils n'ont pas tellement le choix non plus. Je ferais sans doute la même chose à leur place.

[Juin 2010, OFPPA : femme ; instructrice ; histoire ; 2007]

Je ne peux pas en vouloir aux gens, probablement je le tenterais aussi.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1989]

Je veux dire, que feriez-vous? C'est ce que je me demande toujours... [...] Pourquoi ce ne serait que l'Ouest qui serait aussi privilégié ? Je comprends leurs motifs.

[Mai 2010, BAMF : femme ; instructrice ; droit ; 1989]

J'essaye des fois de me mettre à leur place. Je pense, si j'avais une telle possibilité et si j'allais mal dans mon pays d'origine, je ferais peut être comme eux.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1986]

Beaucoup de personnes évoquent une démarche empathique, une tentative de se mettre à la place du demandeur afin de saisir les motifs qui expliquent son agir. Il s'agit ici d'une réflexion d'ordre « privé » qui ne contribue pas directement à la prise de décision sur le dossier⁵⁹². Une telle réflexion les fait souvent conclure que la migration vers l'Europe ainsi que les efforts pour obtenir un droit au séjour résultent d'une situation d'urgence ou de détresse dans laquelle l'exil apparaît comme l'une des seules alternatives envisageable. Par conséquent, le mensonge devant l'institution détentrice du pouvoir d'accorder un droit au séjour, apparaît comme un « pieux mensonge » (« *Notlüge* »). Né d'une situation désespérée, il est tout à fait compréhensible et pardonnable. Comme l'indique l'adjectif « pieux » du terme français, la morale chrétienne semble appréhender ce type de mensonge comme le moins moralement répréhensible. Le pieux mensonge n'est que moyen dans la poursuite d'un objectif qui est, quant à lui, tout à fait louable.

⁵⁹² En tant que méthode employée dans l'instruction, l'empathie est souvent entravée, comme il a été mentionné plus haut, par la présomption de mensonge et le manque de confiance.

Une attitude compréhensive face au mensonge est possible par la mise à l'écart de ce dernier à travers différents moyens. Tout d'abord, sa définition comme un pieux mensonge permet de permuter son intentionnalité mauvaise : mentir n'est pas une fin en soi, mais un moyen adopté par manque d'alternatives pour parvenir à une autre fin. Consécutivement, le mensonge ne vise pas personnellement l'agent instructeur – ce dernier apparaît au contraire comme une simple interface entre l'objectif et sa réalisation. Les instructeurs français opèrent cette dépersonnalisation du mensonge en se rappelant que le demandeur ne leur ment pas directement à eux, mais à l'institution. Plusieurs instructeurs au BAMF évoquent la nécessité, pour conserver sa propre santé mentale et sa capacité à prendre des décisions objectives, de « ne pas prendre personnellement » le mensonge :

J'ai pris l'habitude dès le début de me dire : ce qu'ils [les demandeurs] me racontent ne me touche pas personnellement. Ça ne me concerne pas personnellement. Je pense que cela est la première condition pour pouvoir décider de manière objective. La deuxième chose est : je ne lui reprocherai pas, comme le font certains collègues, qu'il me ment.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1989]

Je ne prends pas ça personnellement du tout. Je fais en sorte d'avoir une vie privé équilibrée et je suis une femme pleine d'humour. Je pense que nous avons ce droit d'asile et tout le monde essaye...

[Mai 2010, BAMF : femme ; instructrice ; droit ; 1993]

Alors que certains instructeurs semblent mal à l'aise à l'idée de reconnaître « par erreur » une personne qui leur a menti, d'autres réagissent avec plus de souplesse et commentent de tels accords par la phrase « tant mieux pour eux ».

Ça ne me pose pas de problème quand il s'avère après coup que quelqu'un m'a raconté une histoire que j'ai crue, et qu'il s'avère plus tard que ce n'était que mensonge, je prends ça sportivement [rit]. Dans ce cas, il a gagné.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1993]

On comprend que ces gens ont fait l'effort d'apprendre etc. et c'est de bonne guerre. Heureusement qu'ils essaient et qu'ils font des efforts. On a fait beaucoup d'accords à des gens qui nous ont menti et tant mieux.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; sciences politiques ; 2007]

La capacité d'empathie semble essentielle à l'adoption d'une telle attitude compréhensive, souple et non rancunière. La conservation de ces capacités tout au long de son expérience professionnelle n'est cependant pas évidente. Comme nous l'observons auprès des instructeurs anciens dans le métier, une attitude endurcie prend parfois le dessus. De la même manière, C. Rousseau et P. Foxen constatent que les juges canadiens intervenant dans le contentieux de l'asile, témoignent d'une « usure du temps » et d'une fatigue « qui paraît miner la capacité d'empathie »⁵⁹³. D'un autre côté, une trop forte empathie est – dans la mesure où elle risque de faire naître un sentiment de pitié ou de compassion – souvent

⁵⁹³ Rousseau, C. & Foxen, P. (2006), *op. cit.*, p. 517.

perçue comme un obstacle à l'objectivité. Ainsi, les contrôleurs des assistés sociaux étudiés par V. Dubois affirment devoir « résister à un tel sentiment car c'est, disent-ils, une exigence du métier : on ne peut pas tenir au poste de contrôleur si l'on se laisse aller à trop de sensibilité »⁵⁹⁴. L'absence de pitié n'est pas sans lien avec une tendance manifeste vers la méfiance. À l'extrémité opposée de l'attitude empathique ou même compatissante, se trouverait donc l'attitude légaliste ou formaliste permettant de résister aux affects émotionnels.

Un légalisme distant, un professionnalisme administratif et une neutralité émotionnelle constituent donc une autre manière possible de faire face au mensonge. Un ethos professionnel structuré par un attachement aux principes et valeurs de l'état de droit permet de n'éprouver ni rancune, ni pitié pour les demandeurs perçus comme des menteurs et de sanctionner leurs demandes par un rejet en toute bonne conscience. Or, l'attitude légaliste, renvoyant à l'idéaltype wébérien du bureaucrate, peut parfois donner lieu à un jugement de valeur négatif envers ceux qui ne respectent pas les principes de l'état de droit en présentant des demandes infondées, voire frauduleuses. Tant dans les propos des instructeurs durant les entretiens (avec le demandeur ou le sociologue) que dans les lettres de décision qu'ils rédigent, on observe parfois un glissement de la rigueur administrative vers le jugement moral. Ce dernier peut être plus ou moins explicite et se lit parfois entre les lignes, comme c'est le cas dans ces deux extraits de décisions du BAMF :

Tout cela amène à la conclusion que le demandeur n'a à aucun moment été exposé à la persécution politique et qu'il n'a pas à la craindre non plus. Visiblement, il mène sa procédure d'asile uniquement pour pouvoir jouir des effets annexes, en termes de droit au séjour, de cette procédure⁵⁹⁵.

[Extrait décision BAMF : cas N°7 ; Iran ; 2008 ; rejet]

Le demandeur n'est par exemple même pas en mesure de dire de manière à peu près concrète quand il aurait été arrêté en 2009 pour la dernière fois. Les explications du demandeur à l'occasion de l'interrogatoire préparatoire à l'entretien, selon lesquelles il n'aurait pas de papiers d'identité sur lui, qu'ils seraient restés en Turquie, montrent également que le but n'était visiblement pas d'obtenir une protection de la part des autorités allemandes contre la persécution, mais plutôt d'assurer à tout prix son séjour dans la République fédérale d'Allemagne.

[Extrait décision BAMF : cas N°14 ; Turquie ; 2010 ; rejet comme manifestement infondé]

Dans les deux cas, l'agent (ou l'institution, s'il s'agit de blocs de texte formulés par la centrale) semble implicitement reprocher aux demandeurs d'utiliser la procédure d'asile à une fin détournée, à savoir celle de bénéficier de l'assistance matérielle et du droit au séjour provisoire. Un jugement moral bien plus explicite s'observe dans cet entretien à l'OFPRA :

⁵⁹⁴ Dubois, V. (1999), *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris : Économica, p. 43.

⁵⁹⁵ Dans la mesure où cette même formulation se retrouve avec des faibles variations dans plusieurs décisions, je suppose qu'il s'agit d'un bloc de texte.

I : Vous aviez fait cette demande sous quelle identité ?

D : Avec le nom de mon frère.

I : Pourquoi ?

D : Comme j'étais venu en Grèce et que ça fait partie de la communauté européenne, je ne voulais pas faire une 2^e demande ici à mon nom car ils allaient retrouver ma trace de ma demande en Grèce.

I : Yildiz Mehment ?

D : Oui.

I : Date de naissance ?

D : 1968.

I : Et ?

D : Mars, je ne suis pas sûr, j'ai des problèmes de mémoire.

I : C'est frauduleux, c'est pas très bon pour vous. Quand on a des vrais problèmes dans son pays, on essaye d'être sincère avec l'organisme où on fait une DA [demande d'asile].

D : Après le refus de ma demande, j'ai fait un courrier comme quoi je reconnaissais et je savais que j'avais tort d'utiliser un autre nom, mais c'était à cause de mes peurs et mes inquiétudes.

I : Mais vous vous êtes bien gardés de le signaler dans votre nouvelle demande ?

D : Comme j'avais fait la demande sous mon nom et que la pref [préfecture] avait accepté mon dossier, je n'avais pas pensé...

I : Vous pensez qu'on peut vous croire si vous trompez l'administration sans arrêt ?

D : Je n'ai rien à dire, vous avez raison. D'ailleurs, la pref, quand j'ai fait la demande, m'a sorti tous les dossiers avec les empreintes, a dit que j'étais en Grèce, ils savaient donc pour moi, tout était clair, tout le monde savait déjà, je n'ai pas pensé à l'affirmer ici.

I : Pourquoi faites-vous cette 2^e demande sous cette apparemment vraie identité ?

D : Quand je me suis présenté à la pref ils m'ont demandé ma CNI, je leur ai dit que je n'avais pas de CNI depuis plusieurs années mais que je pouvais chercher un document pour prouver mon identité, j'ai appelé en Turquie, mon frère a trouvé mon diplôme.

I : Tout le monde a une CNI en Turquie ?

D : Je ne l'utilisais pas, je ne l'ai pas eue.

I : Donc toujours pas de preuve de votre identité ?

D : J'ai montré mon diplôme de lycée à la pref, ils ont hésité et m'ont demandé la traduction.

I : Ce n'est pas considéré comme une preuve d'identité. Alors cette 2^e demande, c'est pourquoi ?

D : Je suis quelqu'un de politique, j'ai fait ma DA dans votre pays.

[Extrait compte rendu d'entretien OFPRA : cas N°1 ; Turquie ; 2010 ; rejet]

Cet extrait d'entretien est intéressant à bien des égards. Tout d'abord, on y observe comment les exigences administratives de preuve d'identité et d'établissement de l'état civil

se heurtent à la « nudité » du demandeur en termes de documents d'identité. L'interaction fait surgir le décalage entre la culture bureaucratique occidentale et la culture d'une autre région du monde où les documents de preuve écrits tiennent un statut bien moins important. Le dévoilement du mensonge, et donc de la vraie identité du demandeur, est commenté par un jugement moral et une annonce des conséquences (éventuelles) du comportement « frauduleux ». Il s'agit ici typiquement d'un cas où un mensonge partiel du demandeur contamine sa crédibilité tout entière. Selon l'agent, la tentative de fraude devant la préfecture entache ou anéantit sa perception comme digne de confiance. Cette réaction est selon E. Goffman largement répandue : « [...] beaucoup de publics estiment que, si quelqu'un se permet de mentir une seule fois, on ne doit plus jamais lui faire pleinement confiance »⁵⁹⁶ – la façade de l'individu s'en trouve donc ruinée. Finalement, cet extrait de compte rendu d'entretien fait apparaître l'attitude repentante et docile du demandeur face à l'agent. Tout en contrastant avec leur comportement à certains égards déviant, cette attitude apparaît comme caractéristique de nombreux demandeurs et sera regardée de plus près dans un chapitre ultérieur.

Le dévoilement d'un mensonge par l'instructeur peut s'appuyer sur une simple supposition de ce dernier, sur l'aveu du demandeur ou bien sur une preuve matérielle. Dans tous les cas, l'évocation directe d'une supposition de mensonge crée une situation délicate. Alors que certains instructeurs sont gênés de confronter le demandeur à leurs doutes, d'autres semblent plutôt apprécier de mettre à nu une tentative de mensonge. Une situation particulière peut se présenter au BAMF quand l'instructeur apprend, avant l'entretien, que les empreintes digitales du demandeur ont donné un résultat positif dans la procédure de vérification du dispositif Eurodac⁵⁹⁷. Il détient donc la preuve matérielle du fait que le demandeur qu'il s'apprête à recevoir a transité par un autre État membre dans lequel il aurait dû, selon la Convention de Dublin, déposer sa demande d'asile. Bien que le BAMF puisse, dans ces cas, immédiatement déclencher la procédure de réadmission vers l'État membre concerné, sans même réaliser d'entretiens avec le demandeur, beaucoup d'instructeurs préfèrent malgré tout maintenir la convocation et écouter le récit du demandeur. Dans la description de leurs trajectoires de voyage, les demandeurs passent généralement sous silence leurs séjours transitoires dans d'autres États membres pour ne pas y être renvoyés. Dans le bureau excentré de Gießen, j'ai eu l'occasion d'observer un tel entretien :

Au début de l'entretien, l'instructeur interroge le demandeur érythréen qu'il a en face de lui sur un séjour éventuel dans d'autres pays européens avant de venir en Allemagne. Ce dernier répond par la négative. L'instructeur poursuit l'entretien en retenant l'information dont il dispose grâce à la vérification des empreintes du demandeur par le système Eurodac (le demandeur a déjà été enregistré en Italie). Finalement, il la dévoile avec une certaine satisfaction et invite le demandeur à

⁵⁹⁶ Goffman, E. (1973), *op. cit.*, p. 64.

⁵⁹⁷ Je rappelle que cette vérification se fait en Allemagne par le BAMF alors qu'elle est en France prise en charge par les préfectures [voir : chapitre 4.3.2].

s'expliquer concernant son mensonge. Celui-ci continue à nier. Quand l'instructeur lui montre l'écran d'ordinateur sur lequel apparaissent sa photo et ses empreintes, le demandeur ne se laisse pas impressionner par le dispositif technique et persiste à affirmer qu'il n'a jamais mis les pieds en Italie. La réaction rétive du demandeur n'empêche pas l'instructeur de savourer le moment du dévoilement : il souligne sa supériorité par la présentation de l'instrument informatique ayant permis de démontrer le mensonge et se moque face à moi de la naïveté du demandeur qui refuse d'admettre ce que la technique a prouvé.

[Extrait journal d'enquête : observation d'entretien ; BAMF ; 05.05.2010]

Une satisfaction de la mise à nu du mensonge se lit aussi dans certains comptes rendus d'entretien. Pour nombre d'instructeurs, le dévoilement du mensonge potentiel des demandeurs semble représenter un défi intellectuel. L'interrogatoire peut dans ces cas prendre une dimension ludique : il apparaît comme un jeu de cache-cache dans lequel, ne l'oublions pas, l'un des deux joueurs a beaucoup plus à perdre que l'autre. L'entretien peut également être vécu par l'instructeur comme une enquête policière sollicitant créativité et astuce. Il prend dès lors la forme d'une compétition dans laquelle le plus rusé des deux sortira gagnant. Rappelons-nous de cet instructeur allemand qui disait « prendre sportivement » (« *sportlich nehmen* ») le mensonge des demandeurs et les félicitait d'avoir « gagné » quand il finit par leur reconnaître le statut pour leur bonne performance de tromperie. Un avocat allemand explique qu'il procède, tout comme les instructeurs, à un test de véracité du récit présenté par un nouveau client. Lui aussi souligne le défi intellectuel que présente cette interaction et énumère certains pré-requis :

Une connaissance de l'humain, une capacité cognitive saine, un scepticisme sain, savoir qu'on te ment, ne pas se laisser duper... C'est un sport aussi, on ne veut pas se faire avoir, sinon on n'a plus d'autorité sur eux [les demandeurs], ils vont dire : lui, tu peux tout lui raconter !' C'est aussi mon ambition, je veux savoir ce qui se passe.

[Mai 2010, Francfort : homme ; avocat ; droit]

Les instructeurs français évoquent cet aspect ludique ou compétitif en affirmant qu'il s'agit de « ne pas se faire avoir » par le demandeur – or cet aspect n'est pas toujours vécu comme plaisant. Dans un entretien issu de l'enquête de terrain de K. Akoka, une ex-instructrice explique qu'« il y a un jeu terrible qui s'instaure, qui est un jeu du chat et de la souris, qui est très désagréable. L'officier de protection ne veut surtout pas se faire avoir. Et le demandeur d'asile cherche à avoir l'officier de protection. Donc c'est ce jeu là qui se joue dans l'entretien et qui est très désagréable parce que chacun a peur et chacun y met un peu de sa personne. Le demandeur d'asile, c'est normal, l'officier de protection, c'est anormal qu'il y mette de sa personne. En le prenant personnellement, c'est comme s'il te ment à toi et du coup, personnellement, t'as envie de l'enfoncer. C'est assez sordide, vraiment »⁵⁹⁸. Cette citation rend compte de la difficulté à éviter une implication personnelle dans l'interaction, ce qui comporterait le risque de se sentir personnellement vexé par le mensonge du demandeur. Comme le remarque T. Scheffer, la figure du demandeur est

⁵⁹⁸ Données aimablement fournies par K. Akoka.

construite comme un « adversaire organisé » (« *organisierter Gegenspieler* »), ce qui explique selon l'auteur le « penchant vers la négation » (ou bien la présomption de mensonge) des instructeurs qui « s'attendent à ce que le demandeur livre une présentation de soi avantageuse et soit préparé à la vérification de ses déclarations par l'instructeur »⁵⁹⁹. Se faire avoir par le demandeur en faisant démesurément crédit à ses paroles serait considéré, dans la perception de l'instructeur, comme une preuve de sa naïveté et constituerait en plus une violation de ses devoirs professionnels de vérification.

L'entretien met en jeu, pour utiliser le vocabulaire goffmanien, la « face » de l'instructeur : dans la mesure où « un public est capable de s'orienter dans une situation quelconque en acceptant de confiance les indices fournis par les acteurs », cette tendance « fait également courir au public le risque d'être dupé ou de s'égarer »⁶⁰⁰. Cela peut, selon E. Goffman, mener à une perte de la face. De manière parallèle, G. Simmel nous explique que « le mensonge qui parvient à s'imposer, c'est-à-dire qui n'est pas découvert, est sans aucun doute un moyen de mettre en œuvre la supériorité intellectuelle et de l'utiliser pour diriger et opprimer les moins malins »⁶⁰¹. Celui qui se laisse duper sera donc le vaincu dans ce combat régi, selon G. Simmel, par « le droit du plus fort dans le domaine intellectuel »⁶⁰². L'expérience par l'instructeur de telles « défaites intellectuelles », ou pertes de face, le fait conclure à un excès de crédulité. Pour désigner les cas où l'instructeur est après coup informé de la non-véracité d'un récit auquel il a cru, T. Scheffer utilise le terme de « déceptions ». De telles expériences conforteraient l'instructeur dans son « penchant vers la négation ». Inversement, une annulation de sa décision de rejet par l'instance juridique n'entraîne pourtant que rarement une remise en cause de son incrédulité. Les observations de T. Scheffer concernant les réactions aux annulations rejoignent les miennes : les instructeurs les mettent généralement sur le compte de l'arbitraire et du laxisme des tribunaux ou les expliquent par des changements de l'état de fait intervenu durant le temps de latence séparant le jugement des deux instances⁶⁰³. À l'opposé, un dévoilement de mensonge est, comme l'observe T. Scheffer, généralement interprété par l'instructeur comme une « victoire », une confirmation de sa capacité à discerner les « faux » des « vrais »⁶⁰⁴. Il apparaît finalement que le défi de ne pas se faire avoir et l'envie de ne pas passer pour crédule, stimulent et renforcent la présomption de mensonge et l'attitude méfiante.

Être vexé, énervé par le mensonge des demandeurs ou la vivre comme une atteinte personnelle constitue une autre réaction possible qui semble cependant difficilement avouable. Par rapport à eux-mêmes, les instructeurs parlent très rarement et avec beaucoup de retenue de telles émotions, les évoquent cependant plus volontiers par rapport à leurs collègues. La vexation personnelle semble relever d'un tabou dans la mesure où elle n'a pas

⁵⁹⁹ Scheffer, T. (2003), *op. cit.*, p. 456.

⁶⁰⁰ Goffman, E. (1973), *op. cit.*, p. 61.

⁶⁰¹ Simmel, G. (1999), *Sociologie. Étude sur les formes de socialisation*, Paris : PUF, chapitre 5 : « Le secret et la société secrète », p. 353, mise en évidence originale.

⁶⁰² *Ibid.*

⁶⁰³ Scheffer, T. (2003), *op. cit.*, p. 457.

⁶⁰⁴ *Ibid.*, p. 456.

lieu d'être dans une procédure administrative objectivée. Tout comme d'autres réactions émotionnelles, telle la compassion ou la sympathie, l'énervement et la vexation témoigneraient donc d'une incapacité à garder son sang-froid et d'un manque de professionnalisme susceptible d'entraver la capacité décisionnelle de l'instructeur. Des sentiments d'énervement ou de colère trouvent mention notamment par rapport à des entretiens singuliers qui se seraient « mal passés », parce que le demandeur aurait été particulièrement rétif, impertinent, insolent voire même agressif. Leur évocation reste cependant extrêmement rare, ce qui peut en partie être dû à leur « tabouisation ». Dans l'observation du travail des magistrats québécois du contentieux de l'asile, C. Rousseau et P. Foxen arrivent à une conclusion semblable : le mensonge serait par ces derniers « perçu comme une atteinte personnelle qui suscite des réactions diverses. La plus commune semble être la colère, même si elle est toujours rapportée indirectement, car aucun des répondants ne l'a directement évoquée »⁶⁰⁵. Bien que la colère envers les demandeurs soit loin d'être la réaction la plus commune chez les instructeurs du BAMF et de l'OFPRA, ce sentiment semble être, comme le constatent également les auteurs précités, difficilement avouable devant l'enquêtrice. Des sentiments d'impatience et de frustration que C. Rousseau et P. Foxen observent ponctuellement chez les juges sont plus fréquemment mentionnés dans le discours des instructeurs. Cette instructrice, par exemple, ne parle de frustration que par rapport à ses collègues, alors que son propos produit tout de même une forte impression au moins de saturation :

Q : Êtes-vous frustrée par le sentiment qu'on vous raconte souvent des bobards ?

R : Non, je ne suis pas frustrée mais on ne s'attend tout simplement plus à une bonne histoire. On a peut-être... non, c'est juste le quotidien, c'est le métier [« das Geschäft »]. Beaucoup de gens ici sont frustrés, démotivés, j'entends ça de la part d'autres collègues, aussi par la surcharge de travail. C'est juste... En fait, on s'y attend déjà durant l'entretien. Je pourrais vous dicter des entretiens sans avoir parlé au demandeur. Malheureusement, c'est très stéréotypé, global.

[Mai 2010, BAMF : femme ; instructrice ; droit ; 1989]

En dehors d'un tel sentiment de lassitude et d'ennui, la confrontation permanente au mensonge et l'exigence consécutive de vérification du récit sont souvent décrits comme crispants et épuisants. Si la lassitude et la fatigue sont facilement et directement abordées dans les témoignages des instructeurs, la vexation personnelle transparaît plus timidement dans leur manière d'évoquer leur travail quotidien. Elle s'extériorise dans des remarques cyniques et trouve un exutoire dans le ton sarcastique avec lequel les instructeurs relatent parfois les récits des demandeurs. Cynisme et sarcasme constituent un dernier type de réaction au mensonge. L'humour permet parfois de dédramatiser et décompresser une situation tendue. Or, une partie des remarques humoristiques des instructeurs ont un penchant vers l'humour noir, la moquerie et transpirent l'amertume et le désappointement. Tout d'abord, certaines formulations fréquemment utilisées sont involontairement sarcastiques. L'emploi en allemand du « vouloir avoir fait / vécu quelque chose », forme

⁶⁰⁵ Rousseau, C. & Foxen, P. (2006), *op. cit.*, p. 510.

d'expression à mi-chemin entre le discours indirect et le conditionnel, donne parfois lieu à des formulations malheureuses comme : « le demandeur veut avoir été torturé » ou bien « la demandeuse veut avoir été violée » (traduction littérale de l'allemand « ...*will gefoltert / vergewaltigt worden sein* »). Plutôt de l'ordre du lapsus, mais peut-être révélateur, je me rappelle d'un instructeur allemand qui disait que le demandeur « n'a pas bénéficié de persécution » (« *hat keine Verfolgung genossen* »). Dans une interprétation très osée, on pourrait supposer que l'instructeur perçoit le droit au séjour légal en Allemagne comme un bien tellement convoité que l'expérience d'une persécution dans le pays d'origine présente pour la victime un avantage, un bénéfice dans la mesure où elle serait susceptible de donner accès à ce droit.

En dehors de ces faits plutôt anecdotiques, un certain sarcasme se constate surtout dans la manière dont les instructeurs évoquent les récits des demandeurs. En amont de tout jugement quant à leur authenticité, des faits graves dont témoignent ces derniers sont souvent commentés sur un ton qui sonne, pour l'observateur extérieur, étrangement léger et nonchalant. Cette dissonance ostensible entre le caractère dramatique des faits et la légèreté des remarques qui s'y rapportent s'explique aisément par un processus d'habitation au drame, ou, pour paraphraser Hannah Arendt, de « banalisation du mal ». La nonchalance des instructeurs apparaît d'un côté comme un effet de la présomption de mensonge et de leur incrédulité mais peut, d'un autre côté, relever d'une stratégie de préservation de soi :

Bon, pour le Kosovo on peut dire qu'ils dramatisent beaucoup, 90 % ont vécu un massacre il y a dix ans et sont traumatisés, de mauvais rêves etc. etc.donc psychologiquement malade, c'est le cas de quasiment tous les Kosovars. Ou bien des histoires familiales. Marié avec la mauvaise femme et puis des problèmes avec ses parents ou sa famille. [Plus loin dans l'entretien :] Il y a par exemple : j'ai été suspecté de soutenir les rebelles, je les ai de fait soutenus, puis arrestation, enlèvement, passages à tabac, comme d'habitude, quoi.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1988]

L'autre jour j'avais – ah, c'est dommage que vous n'ayez pas vu ça ! – une victime de tortures du Sri Lanka, il y avait aussi une avocate qui l'accompagnait mais le demandeur s'est tellement contredit que l'avocate n'a pas pu l'aider non plus.

[Mai 2010, BAMF : femme ; instructrice ; droit ; 1993]

*Bien sûr que tous les instructeurs en ont marre des histoires mensongères. On a à peine le temps d'échanger mais parfois on entend, quand les portes des bureaux sont ouvertes et quelqu'un appelle dans le couloir : 'Écoutez le truc de fou que j'ai encore !' [« *Hört mal was ich wieder für ein Ding habe !* »].*

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1992]

Un avocat allemand interrogé dans le cadre de l'enquête s'offusque des formulations minimisantes et édulcorantes qui sont parfois employées dans les décisions.

Je trouve cela cynique quand on dit à des gens qui ont apparemment été gravement torturés que tout cela ne serait pas si grave et qu'ils peuvent rentrer. Ça a existé dans

des lettres de décision. [...] Il y a des formulations comme : ça [la torture] ne dépasse pas le degré de ce qui est nécessaire au maintien de la sécurité et de l'ordre. Derrière de telles formulations se cache : ne faites pas semblant. Ou, dans le fond : tu l'as cherché. Je trouve cela cynique.

[Janvier 2011, Francfort : homme ; avocat ; droit]

Dans l'échantillon de lettres de décision du BAMF analysés, on trouve des exemples de telles formulations minimisant le degré de gravité des faits relatés par le demandeur. Ce demandeur turc ayant déclaré en entretien : « j'ai été frappé avec des battes en caoutchouc mais aussi avec les mains. Dans la nuit on m'a réveillé, je devais me déshabiller complètement et on m'a arrosé d'eau froide avec des tuyaux à haute pression » lira dans sa lettre de rejet :

Les mesures policières n'ont pas forcément une visée politique. Il s'agit plutôt principalement de mesures sans inconvénient du point de vue des droits de l'homme, qui sont indispensables au maintien de l'ordre et de la paix d'un État [références juridiques et jurisprudentielles...]. Pour leur maintien, l'État turc est tant habilité que censé enquêter en cas de soupçon de délit et de prendre ici en compte le risque considérable émanant des extrémistes et des séparatistes. Même si, dans des cas singuliers, des atteintes contraires aux droits de l'homme ont pu éventuellement se produire lors de mesures policières, ceci ne laisse pas conclure que chaque mesure présente de telles atteintes. En outre, le gouvernement AKP a entre-temps mobilisé tous les moyens législatifs pour empêcher la torture et les maltraitances⁶⁰⁶.

[Extrait décision BAMF : cas N°13 ; Turquie ; 2010 ; rejet]

Le cynisme et le sarcasme n'apparaissent donc pas seulement comme une réaction possible au mensonge, se manifestant plutôt à long terme. Ils peuvent également être le résultat volontaire ou involontaire de tentatives de justification des décisions de rejet. La gravité est bien entendue une notion graduelle et peut être exagérée ou minimisée – sa minimisation risquant fort de prendre un aspect cynique. Ils peuvent finalement, comme il a été montré, renvoyer à une stratégie de banalisation, de mise à distance et de préservation mentale.

Les différentes réactions au mensonge dépeintes ici peuvent être rapprochées de trois types d'agents préfectoraux qu'A. Spire distingue au fil de ses investigations de terrain. En effet, sa typologie apparaît comme assez pertinente pour l'appréhension des agents instructeurs du BAMF et de l'OFPRA interrogés dans le cadre de la présente enquête. A. Spire mentionne d'abord le groupe des « réfractaires du guichet » qui « se distinguent en raison de l'opposition qu'ils affichent à l'égard de l'ordre normatif en vigueur dans le service »⁶⁰⁷. Ces agents, plutôt critiques que loyaux envers l'institution employeuse, sont certainement ceux qui prennent les mensonges des demandeurs avec le plus de souplesse. Plutôt soucieux de

⁶⁰⁶ Les demandes d'asile issues de la Turquie sont jugées « diplomatiquement sensibles » par le ministère de l'Intérieur et, par ricochet, le BAMF. Selon les responsables politiques, des pratiques décisionnelles trop favorables à l'égard des demandeurs turcs pourraient nuire aux relations diplomatiques avec l'État turc, voire même avec certaines parties de la communauté turque vivant en Allemagne. Les formulations prudentes employées dans le présent bloc de texte reflètent bien la sensibilité de la question turque en Allemagne.

⁶⁰⁷ Spire, A. (2007), *op. cit.*, p. 16.

réserver un accueil favorable aux réfugiés que d'appliquer strictement la norme juridique et administrative, ils essayent de garder la vérification et la méfiance à un niveau raisonnable et peuvent se réjouir pour quelqu'un qui obtient le statut suite à une bonne performance théâtrale. Un second groupe d'agents qu'A. Spire désigne comme « les pragmatiques » se caractérise surtout « par une distance affichée à l'égard de toute considération morale susceptible de perturber leur pratique professionnelle »⁶⁰⁸. Le pragmatisme de tels agents semblent coïncider avec une neutralité et une nonchalance face au mensonge. Conçu comme le principal défi de l'entretien, le mensonge est appréhendé avec technicité, méthode et en l'absence de toute émotion risquant de ternir leur regard objectif. Le troisième type, les « gardiens du temple », sont selon A. Spire les agents les plus anciens, les plus méfiants, les plus loyaux et « les plus attachés à la défense des intérêts de l'État »⁶⁰⁹. Cet idéaltype peut également être retrouvé parmi les agents du BAMF et de l'OFPRA. Après une longue expérience professionnelle au poste d'instructeur et en raison d'une fidélité particulièrement forte aux principes de l'état de droit, ces agents mettent difficilement à distance des émotions négatives envers les demandeurs qui leur apparaissent comme des fraudeurs désireux d'abuser de la générosité du pays d'accueil. Ainsi, le jugement moral et une certaine rancune se perçoivent en filigrane de leur discours et des lettres de décision qu'ils rédigent.

Si les différentes attitudes observées se répartissent plutôt uniformément à travers les deux sous-groupes nationaux d'instructeurs, une légère différence se constate malgré tout. Alors que les « réfractaires », globalement minoritaires, se trouvent à fréquence à peu près égale au BAMF et à l'OFPRA, l'attitude des « pragmatiques » semble plutôt caractéristiques des agents instructeurs de l'OFPRA alors que les « gardiens du temple » apparaissent comme surreprésentés au BAMF.

8.2. LES DEMANDEURS FACE AU DISPOSITIF BUREAUCRATIQUE

8.2.1. LE SAVOIR-IMAGINAIRE A PROPOS DES DEMANDEURS

Dans le présent chapitre, l'agir des demandeurs, non seulement face à l'institution mais également en dehors de celle-ci, sera donc appréhendé à travers la perspective des agents administratifs. Puisqu'aucun demandeur d'asile ou réfugié n'a été interrogé dans l'enquête de terrain, certaines questions font surface : peut-on parler des demandeurs sans leur avoir parlé ? Cette question légitime d'ordre épistémologique induite par le choix d'une perspective unilatérale a été discutée dans un chapitre introductif. J'y réponds par l'affirmative, tout en rappelant les précautions indispensables dans le cadre d'une telle démarche de recherche [voir : chapitre 2.2.1]. Si le matériau empirique de la présente enquête ne comprend pas d'entretiens avec les demandeurs, l'analyse qui va suivre se réfère bien évidemment à des recherches sociologiques et ethnologiques ayant été réalisées

⁶⁰⁸ *Ibid.*, p. 19.

⁶⁰⁹ *Ibid.*, p. 18.

auprès de différentes populations de migrants. Les travaux de M.-T. Têtu sur les migrations pendulaires entre l'Algérie et la France⁶¹⁰, ceux de S. Laacher sur les migrants du camp de Sangatte avant son évacuation⁶¹¹ ainsi que d'autres écrits sur la situation des demandeurs d'asile durant la procédure⁶¹² ont notablement enrichi et nourri la réflexion. Par ailleurs, je m'appuie sur les résultats d'une enquête que j'ai réalisée en 2009 auprès d'un échantillon de réfugiés reconnus en France, ainsi que sur mes expériences de travail bénévole au sein d'une association de soutien aux demandeurs d'asile.

Tout comme les chercheurs, les agents administratifs travaillant quotidiennement au contact des demandeurs d'asile, s'interrogent sur les motivations de leur agir. Les entretiens avec les instructeurs du BAMF et de l'OFPRA ont montré qu'ils entretiennent souvent un rapport réflexif avec le but de leur métier. La distance réflexive dont témoignent les instructeurs par rapport à leur propre agir professionnel, l'agir des demandeurs d'asile et les incidences de l'un sur l'autre, est variable. Alors que les agents de l'OFPRA sont primordialement préoccupés par des questions éthiques et morales concernant leur activité quotidienne et leur rapport à la problématique de l'asile, la réflexivité des instructeurs du BAMF est dominée par les interrogations sur les motifs et stratégies migratoires des demandeurs. De manière plus générale, la majorité des agents interrogés nourrit une réflexion et formule des hypothèses plus ou moins affirmées sur ce qui se passe en amont, en aval, ou simplement en dehors de l'institution. Un savoir institutionnel fondé en partie sur de l'observation, mais aussi sur de la spéculation, se construit à l'égard de cinq questions principales :

- Quels sont les véritables motifs migratoires des demandeurs ?
- Que font-ils pour augmenter leurs chances d'obtenir le statut de protection ?
- Que savent-ils sur les critères et mécanismes d'éligibilité ?
- Qui les assiste, les conseille et les accompagne dans la procédure ?
- Que deviennent les demandeurs rejetés ?

Les réponses trouvées à ces questions relèvent donc bien d'un savoir-imaginaire prenant sa source principale dans l'activité quotidienne. À titre d'exemple, voici l'extrait d'un entretien réalisé au BAMF :

Ce que je ne comprends pas, c'est pourquoi autant de ceux qui ont en réalité été rejetées, sont toujours là. Vraisemblablement, c'est parce qu'ils n'ont pas de papiers et qu'ils ne disent pas de quel pays ils viennent... Et les pays d'origine disent : 'on ne le prend pas, ce n'est pas notre citoyen !' Il y en a beaucoup qui restent ici comme ça.

⁶¹⁰ Têtu, M.-T. (2008), « La migration au risque de l'illégalité, entre France et Algérie (1998-2004) », *Revue européenne des migrations internationales* [en ligne], 24/3, pp. 107-128, page consultée le 6 octobre 2010 : <<http://remi.revues.org/index4831.html>>.

⁶¹¹ Laacher, S. (2002), *Après Sangatte...nouvelles immigrations, nouveaux enjeux*, Paris : La Dispute.

⁶¹² Voir par exemple : Darley, M. (2010), « Le pouvoir de la norme. La production du jugement et son contournement dans les lieux d'enfermement des étrangers », *Déviance et Société*, 2/34 : pp. 229-239 / D'Halluin, E. (2008), *op. cit.* / Täubig, V. (2009), *Totale Institution Asyl. Empirische Befunde zu alltäglichen Lebensführungen in der organisierten Desintegration*, Weinheim/München : Juventa / Kobelinsky, C. (2010), *L'accueil des demandeurs d'asile. Une ethnographie de l'attente*, Paris : Éditions du Cygne.

[...] Et les papiers réapparaissent de manière miraculeuse quand les gens veulent se marier ou ont besoin de quelque chose... Ils doivent donc avoir une raison de ne pas les montrer [au départ].

[Mai 2010, BAMF : femme ; instructrice ; droit ; 1989]

La réflexivité des instructeurs découle, pour une large partie, de leur doute radical et de la présomption de mensonge qui, bien évidemment, génère une multitude de questions quant à ce qui se cache derrière le récit inventé. Dans le fond, la curiosité des instructeurs concerne ni plus ni moins que *la vérité*. Dans l'exemple cité ci-dessus, la manière « miraculeuse » dont disparaissent et réapparaissent les papiers d'identité suscite la suspicion et, par voie de conséquences, une interrogation sur les motifs de l'agir du demandeur. Les agents expriment, tout comme l'avocat allemand cité à plusieurs reprises, une forte envie de « savoir ce qui se passe » (« *Ich will raus kriegen was los ist !* »). Le savoir-imaginaire est co-construit à travers des discussions informelles avec les collègues à propos des questions citées ci-dessus. Il se nourrit également des échanges avec les interprètes qui occupent une position bâtarde. Ils travaillent pour l'institution sans en faire partie. Ils doivent être parfaitement neutres dans le cadre de leur fonction d'interprète, alors qu'ils appartiennent généralement à la même communauté nationale ou culturelle que les demandeurs et sont parfois eux-mêmes des réfugiés statutaires. Pour les instructeurs ils sont, en raison de leurs compétences linguistiques, des informateurs privilégiés. D'un autre côté, leur contrôle de la « zone d'incertitude linguistique », pour utiliser l'expression de M. Crozier et E. Friedberg, et leur proximité supposée avec les demandeurs sont pour certains instructeurs des raisons suffisantes pour se méfier d'eux. Certains interprètes réputés « fiables » car inconditionnellement loyaux aux principes de leur métier, voire même à l'institution qui sollicite leurs services, sont néanmoins consulté pour obtenir des informations d'initiés. Ainsi, c'est instructeur allemand me raconte que...

...même les interprètes, qui comprennent encore plus de ce que racontent les demandeurs, nous disaient parfois : 'tous ces gens que vous laissez entrer ! Pourquoi vous les laissez tous entrer?'. Ils entendent aussi parfois comment les demandeurs se vantent, dès qu'ils sortent de l'entretien, des mensonges qu'ils nous ont débités. Les réfugiés reconnus sont parfois presque fâchés que nous laissions passer autant de fraudeurs.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1992]

Bien que les demandeurs ne soient pas la population cible de la présente enquête, celle-ci fait émerger des informations concernant la manière dont les demandeurs se comportent face à l'institution. En dehors de ce que j'ai pu moi-même observer lors des entretiens auxquels j'ai assisté, il s'agit d'informations de deuxième, voire de troisième main : les instructeurs me disent (que les interprètes leur disent) que les demandeurs... Je ne prétends donc aucunement pouvoir me prononcer de manière détaillée sur la population des demandeurs. Cependant, leur agir durant la procédure et notamment la construction du récit qu'ils présenteront à l'administration constituent des questions d'une certaine importance, ne serait-ce que par le fait que mes interlocuteurs institutionnels les évoquent spontanément et fréquemment. Ce sont également ces questions qui clivent le débat entre

les représentants institutionnels et gouvernementaux d'un côté, et les acteurs associatifs, militants et scientifiques de l'autre. De façon caricaturale, deux hypothèses s'opposent : pour les uns, les demandeurs rejetés sont très majoritairement des menteurs, des migrants économiques non ayants droit au statut de réfugié ; pour les autres, ce sont au contraire des réfugiés injustement rejetés par « erreur de jugement ou abandon [par l'OFPRA ou autre institution] de sa mission de protection des droits humains »⁶¹³. Tant les agents administratifs que les acteurs extra-institutionnels s'accordent aujourd'hui pour dire que, en raison des nombreux obstacles et épreuves de la procédure d'asile, un certain nombre de demandeurs dont la véritable histoire serait susceptible de donner droit à un statut de protection, sont aujourd'hui rejetés pour avoir présenté un récit inauthentique qui n'a pas emporté la conviction de l'institution. Le mensonge dans les récits présentés est, comme le rappellent souvent les instructeurs, dans la plupart des cas *partiel*. Plutôt que de présenter un récit intégralement inventé, les demandeurs modifient et adaptent leur véritable histoire, y ajoutent des éléments, exagèrent la gravité de certains événements, en passent d'autres sous silence ou minimisent leur importance. De manière similaire, la limite entre le récit donnant droit à la protection et celui n'y donnant pas droit n'est, en raison de la marge d'appréciation laissée par les textes juridiques, pas tranchée. En faisant abstraction du caractère partiel du mensonge ainsi que du caractère flou du droit, on peut classer les demandes en fonction de trois critères : leur bien-fondé, l'authenticité du récit et leur issue. Selon les diverses combinaisons entre ces critères, huit cas de figure synthétisés dans le tableau ci-dessous sont possibles. La forme de décision marquée en gras représente, suivant les principes d'éligibilité des institutions, la décision juste, alors que celle rayée relèverait de l'erreur.

TABLEAU 7 : ERREURS POSSIBLES DANS L'ÉVALUATION DES DEMANDES D'ASILE

		authenticité du récit	
		récit authentique	récit inauthentique
bien-fondé de la demande	ayant droit	accord / rejet	accord / rejet
	non ayant droit	accord / rejet	accord / rejet

Voici la liste des huit cas de figure possibles :

1. ayant droit / récit authentique / **accord**
2. ayant droit / récit authentique / ~~rejet~~
3. ayant droit / récit inauthentique / **accord**
4. ayant droit / récit inauthentique / ~~rejet~~

⁶¹³ Legoux, L. (2006), « Asile, immigration : réconcilier les Droits de l'homme et ceux du citoyen », *Revue européenne des migrations internationales*, 22/2 : pp. 95-103. Cet article a été mis en ligne par *Revues.org* (*open edition*). Je citerai désormais la version numérique de cet article dont la pagination ne correspond pas à celle de la version papier : Legoux, L. (2006), « Asile, immigration : réconcilier les Droits de l'homme et ceux du citoyen », *Revue européenne des migrations internationales* [en ligne], 22/2, page consultée le 6 octobre 2010 : URL : <<http://remi.revues.org/index2822.html>>, p. 4.

5. non ayant droit / récit authentique / ~~accord~~
6. non ayant droit / récit authentique / **rejet**
7. non ayant droit / récit inauthentique / ~~accord~~
8. non ayant droit / récit inauthentique / **rejet**

Puisque les deux premiers des trois critères relèvent de l'interprétation et de la croyance, seul le troisième, la décision administrative, est manifeste et certain, sans pour autant être forcément juste. Parmi les décisions erronées, les rejets de demandeurs ayants droit pose, d'un point de vue humain et non pas administratif, le plus problème. Alors que le sens de la décision doit être en cohérence avec le premier des trois critères, le bien-fondé de la demande, le critère de l'authenticité du récit devient souvent extrêmement déterminant. Ainsi, le cas numéro 2 est extrêmement rare, tout comme le cas numéro 5. À suivre les agents institutionnels, le cas numéro 8 est assurément le plus fréquent de manière globale, alors que le cas numéro 1 serait le plus fréquent parmi les décisions d'accord. Le cas numéro 6 est plutôt rare et constitue typiquement une décision de rejet décrite comme humainement difficile par les instructeurs : le demandeur raconte sincèrement sa détresse qui, cependant, ne relève pas du droit d'asile. Dans les cas numéro 3 et 7, probablement très rares aussi, le demandeur parvient à « vendre » son récit inauthentique à l'agent, ou bien, dans le cas numéro 3, l'agent réussit à déceler derrière la façade inauthentique un véritable besoin de protection du demandeur. Un cas particulièrement problématique, controversé et aberrant est le cas numéro 4. Si les critiqueurs des pratiques décisionnelles de l'OFPRA et du BAMF estiment depuis toujours que les rejets erronés (cas numéro 2 et 4) sont très nombreux et témoignent d'un abandon de la mission protectrice ou d'un démantèlement du droit d'asile par les administrations, l'attention semble de plus en plus se focaliser sur le cas numéro 4 qui incarne la perversion de la procédure d'asile : des personnes ayant un véritable besoin de protection et relevant donc de la définition juridique du réfugié (PS inclus) pensent devoir présenter une histoire qui n'est pas la leur pour accéder au statut et sont finalement injustement rejetées pour faits non établis. Alors que les agents administratifs font preuve d'une conscience à l'égard de l'existence et du caractère problématique de ces cas, les observateurs extérieurs, tels les avocats et acteurs associatifs semblent estimer comme assez élevée la fréquence de ce cas où l'erreur découle d'une focalisation excessive de l'agent instructeur sur la question de la crédibilité – et résulte plus généralement de l'évolution restrictive des pratiques décisionnelles des instances de détermination.

L'attention accrue pour ces cas reflète une prise de conscience de la part des observateurs externes par rapport à un fait qu'ils ont traditionnellement eu tendance à nier, ou tout du moins à minimiser : le fait que nombre de demandeurs, ayants droit ou non ayants droit, présentent devant l'institution des récits contrefaits et essayent parfois de la tromper concernant leur identité et leur trajectoire. Les défenseurs des demandeurs d'asile font habituellement des estimations plus basses de l'occurrence de ce type de comportements que les représentants institutionnels et gouvernementaux. Quand ils admettent ou évoquent leur existence, ils les justifient par la situation désespérée dans laquelle se trouvent les demandeurs. Le mensonge est donc expliqué et rendu compréhensible comme

un choix fortement contraint par des conditions extérieures, notamment en termes d'obstacles procéduraux entravant l'accès au statut de réfugié. Ainsi, T. Scheffer affirme que les « demandeurs sont contraints de violer des lois – ou respectivement de masquer leur trajectoire de voyage –, pour ne serait-ce que pouvoir mener une procédure prometteuse »⁶¹⁴. Un avocat interrogé en Allemagne témoigne de tels cas où un récit exagéré ou inventé camoufle un véritable destin de persécution dont les faits sont moins graves ou de nature différente que ceux allégués par le requérant. À titre d'exemple, il évoque le dossier d'une famille qui...

...est afghane mais n'a jamais vécu en Afghanistan et n'a pas non plus subi de persécution politique. Mais ils pensent ne pas pouvoir obtenir de protection avec ça. Ils ne connaissent pas notre droit selon lequel la persécution non étatique peut aussi mener à un statut de réfugié ou une protection contre l'expulsion. [...] Puis on leur souffle quelque chose dans le centre d'accueil [où ils sont hébergés], on leur dit qu'il faudrait dire ça ou ça... C'est comme en prison, il y a une telle profusion de rumeurs qui est évidemment fatale.

[Janvier 2011, Francfort : homme ; avocat ; droit]

Le mensonge de cette famille afghane devant leur avocat est donc le résultat d'une méconnaissance, voire d'une désinformation à propos du droit d'asile. Alors que certains continuent à décrire le mensonge des prétendants au statut de réfugié comme relevant du « mythe »⁶¹⁵, d'autres proposent d'admettre son occurrence fréquente et de l'expliquer comme un produit secondaire de l'évolution du dispositif d'asile. Le fait que le discours du « réfugié menteur » soit utilisé par les institutions comme prétexte pour le rejet massif des demandes fait cependant l'unanimité.

Je voudrais ici argumenter en faveur d'une problématisation ouverte de la question du mensonge dans la procédure d'asile. Il me semble regrettable que cette question soit souvent abordée avec une certaine pudeur et une certaine retenue, découlant probablement d'une peur de contribuer à la stigmatisation morale des demandeurs. L'aborder frontalement offre cependant la possibilité d'en proposer une analyse sociologique qui se concentre sur sa compréhension et son explication, au-delà de tout jugement moral. Des tentatives répétées et insistantes de certains critiques pour minimiser l'utilisation de récits ou d'identités d'emprunt dans la procédure d'asile peuvent potentiellement produire l'impression que le recours à de tels moyens déviants serait *de fait* moralement répréhensible. La négation de l'évidence du mensonge apparaît comme vouée à la conservation de la bonne image et à la défense de l'intégrité morale des demandeurs – mais risque de produire l'effet contraire dans la mesure où on pourrait injustement croire que cette négation cherche à camoufler une faute morale. Or, le mensonge et certains comportements frauduleux que l'on observe dans la procédure d'asile doivent, après avoir été constatés à travers l'enquête empirique, être analysés en dehors de catégories morales

⁶¹⁴ Scheffer, T. (2001), *Asylgewährung. Eine ethnographische Verfahrensanalyse*, Stuttgart : Lucius & Lucius, p. 20, traduction par l'auteure.

⁶¹⁵ Rousseau, C. & Foxen, P. (2006), *op. cit.*

impropres à l'approche scientifique. L'omniprésence de la catégorie normative dans le débat sur les pratiques des administrations et des demandeurs obstrue le regard scientifique et biaise l'analyse. En passant sous silence la problématique du détournement de procédure et les comportements déviants des demandeurs auxquels elle renvoie, les scientifiques l'abandonnent au discours normatif et moralisateur des responsables institutionnels et politiques dont les visées sont bien connues. Il est dès lors nécessaire de mettre fin à ce monopole interprétatif en s'appropriant d'abord le constat et ensuite l'explication de l'occurrence fréquente du mensonge dans la procédure d'asile. Dans le cadre de la présente enquête, ce constat découle bien entendu du discours des responsables institutionnels, ce qui peut être vu comme mettant en péril sa justesse et sa légitimité. Une analyse lucide et prudente de mon matériau empirique m'amène néanmoins à conclure que le mensonge des demandeurs est un phénomène fréquent, hautement intéressant d'un point de vue sociologique et caractéristique de l'évolution du dispositif d'asile. Cette dernière doit en effet être analysée en termes de confiance et de méfiance, de contrôle et de détournement, de croyances et de non-croyance, de mensonge, de présomption de mensonge et de recherche de la vérité – et surtout en faisant abstraction d'une sympathie ou d'une compassion que l'on peut éprouver à l'égard des demandeurs d'asile.

8.2.2. CIRCULATION DES IMAGES ENTRE ICI ET LA-BAS

Les demandeurs comme les instructeurs sont investis d'un savoir-imaginaire concernant le contexte socioculturel dont ressort leur interlocuteur. Au-delà des connaissances et représentations que tout citoyen européen se construit, notamment à travers les médias, à propos des zones géographiques dont sont originaires les demandeurs d'asile, les instructeurs sont amenés à approfondir, spécifier et solidifier ces connaissances. De manière similaire, les migrants disposent avant leur départ d'un certain nombre d'informations plus ou moins vagues sur les pays européens, informations probablement acquises à travers les médias et les récits de compatriotes investis d'une expérience migratoire en Europe. Sur ces informations récoltées à différentes sources, se greffe un projet migratoire nourri par des espoirs, attentes et anticipations concernant une éventuelle vie future en Europe. Dans le cas des agents administratifs, leurs connaissances sur les pays d'origine et les profils des migrants constituent la base sur laquelle s'érigent un certain nombre d'hypothèses. Comme il a été montré précédemment, les instructeurs tentent souvent de se mettre à la place des demandeurs pour imaginer ce qu'ils auraient fait dans leur situation. De tels efforts empathiques donnent lieu à des constructions imaginaires concernant les conditions de vie dans les pays d'origine, les contraintes, le déroulement du mouvement migratoire et surtout ses « véritables » motifs. Les instructeurs essaient également de s'imaginer comment les demandeurs s'imaginent l'Europe et concluent généralement qu'il doit s'agir d'une vision paradisiaque :

Mettez-vous à la place de cet homme ou de cette femme. Ils ne peuvent plus vivre chez eux, que ce soit simplement pour des raisons économiques, et ont donc décidé de venir ici avec l'argent qui leur restait. Le passeur leur fait des grandes promesses, que

ce serait le paradis ici etc. Peut-être qu'ils ont même emprunté de l'argent et doivent évidemment maintenant essayer de rester ici en utilisant toutes sortes de finasseries.

[Mai 2010, BAMF : homme ; encadrement supérieur ; sciences administratives ; 1989]

Il est compréhensible que la plupart parmi eux [les demandeurs], aimeraient pour diverses raisons, notamment de nature économique, rester ici. Il y a par exemple aussi les gens qui viennent pour se faire soigner ici et, en passant par le droit d'asile, tout cela est évidemment pris en charge ! Et quand en plus leurs compatriotes leur disent à quel point c'est confortable ici, combien ils reçoivent d'argent, c'est bien évidemment très impressionnant et attrayant pour eux.

[Mai 2010, BAMF : homme ; contrôleur de qualité ; droit ; 1989]

Dans l'élaboration des hypothèses et interprétations, la parole des demandeurs occupe un statut ambigu. D'un côté leurs récits sont source de connaissances et d'imaginaire. D'un autre côté la fiabilité des informations relatées par les demandeurs est considérée comme assez faible ce qui incite les instructeurs à vouloir « lire entre les lignes » ou à jeter un œil « dans les coulisses » de la présentation. La remise en question de la parole des demandeurs débouche ainsi parfois sur de grandes envolées interprétatives dont cet extrait d'entretien particulièrement dédaigneux est un exemple :

Il faut faire attention, quand les Turcs disent qu'ils ont fait des études et ainsi de suite, ce sont la plupart du temps simplement des ratés ! La famille turque a d'innombrables enfants. Mais en fait ils n'ont besoin que de deux. Tous les autres doivent dégager ! Et puis ils vont dire qu'ils ont fait des études etc. mais on voit tout de suite qu'ils n'ont pas fait d'études, ils écrivent comme ça : [imite un geste d'écriture maladroit]. Là, vous savez que c'est le mouton noir de la famille. Et ceux qui viennent ici ne sont pas les pauvres, ils ont quand même de l'argent, sinon ils ne pourraient pas payer le passeur. Ceux qui viennent, ce sont les inutilisables... Ou pour les filles les immariables. [...] Vous comprenez, on peut quand même cerner les gens. Ils sont bon à rien. Et ça, vous le remarquez tout de suite.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1993]

De nombreux instructeurs expriment le désir d'effectuer des voyages dans les pays d'origine qu'ils traitent dans la cadre de leur exercice professionnel. Rares sont ceux qui le font à leurs propres frais. À l'OFPRA, certains agents ont eu l'occasion de participer à une mission d'instruction (dans les DOM-TOM) ou à une mission de recherches dans un pays d'origine particulièrement important. En dehors des quelques agents qui ont pu bénéficier d'une telle expérience, les instructeurs de l'OFPRA ont, plus souvent que leurs collègues allemands, visité les pays qu'ils traitent, soit grâce à leur intérêt préalable pour ces zones géographiques, soit parce que leurs parents ou eux-mêmes en sont issus. Assez paradoxalement, le discours que les agents du BAMF tiennent à propos des « réalités de terrain » est souvent plus affirmé que celui des agents de l'OFPRA. Un instructeur allemand a suggéré lors de l'entretien que le BAMF devrait payer à chaque agent un voyage dans un pays d'origine de son choix. Grâce à une telle mesure pédagogique, les agents pourraient selon cet instructeur, se rendre compte que la situation dans ces pays n'est pas aussi misérable et dramatique qu'elle apparaît dans les descriptions des demandeurs.

Contrairement à la grande majorité des agents administratifs, tous les demandeurs ont, par définition, pu confronter leurs représentations imaginaires à la réalité. Suite à leur mouvement migratoire, ils sont investis de la double expérience des deux contextes socioculturels, alors que les agents qu'ils rencontrent n'en connaissent qu'un seul. Avec tout ce qu'elle implique comme méfiance et comme remise en cause, la situation d'entretien est un moment de confrontation des différentes représentations et savoirs.

Les diverses spéculations sur le vécu et les raisons intimes qui sous-tendent l'agir des demandeurs font apparaître une constante : dans l'imaginaire des agents allemands et français concernant l'imaginaire des demandeurs, l'Europe est une espèce de destination ultime, un paradis, une terre promise. L'atteindre et obtenir le droit de s'y installer de manière permanente seraient donc pour les migrants des objectifs absolus pour lequel ils abandonnent leur vie antérieure, auquel ils consacrent leur dernier argent et pour lequel ils risquent parfois leur vie. Les voyages extrêmement périlleux auxquels se livrent certains migrants pour traverser la Méditerranée dans des barques surchargées et non en état de tenir la mer, sont largement relatés par les médias occidentaux. Les instructeurs s'étonnent de la capacité d'un musulman mauritanien à se faire passer pour un chrétien ou à jouer le rôle d'un homosexuel afin de se voir reconnaître le statut de réfugié. Finalement, les cas d'automutilation (en vue d'échapper au fichage biométrique du système Eurodac ou en vue de porter la « preuve par le corps » de la persécution et des sévices subis) apparaissent comme symptomatiques de l'idée obsédante du séjour légal en Europe. L'agir des demandeurs fait naître et renforce l'impression d'une « hyper-attractivité » des pays européens où les demandeurs cherchent à aller « coûte que coûte ».

La représentation des demandeurs comme étant « prêts à tout » pour obtenir une « place au paradis » ne manque pas d'accentuer le sentiment de supériorité et de domination des agents qui détiennent non seulement le bien précieux recherché par les demandeurs, mais aussi le pouvoir de le leur attribuer ou non. J. Valluy s'oppose à la thèse de l'hyper-attractivité des pays européens. Elle n'aurait selon lui aucun fondement scientifique et servirait avant tout au discours politique pour stigmatiser les demandeurs d'asile comme étant en vérité des migrants économiques⁶¹⁶. Pour S. Laacher, les réseaux de passeurs joueraient un rôle central dans la diffusion d'une image enjolivée de l'Europe et dans la détermination des trajets de voyage des migrants⁶¹⁷. La question sous-jacente est celle de savoir si l'on peut mesurer l'attrait d'un pays ou d'un continent à travers ce que des migrants sont prêts à faire pour y accéder. Est-ce que les actes accomplis en vue d'obtenir un droit au séjour en Europe sont un indicateur valable pour son attractivité ? En supposant que oui, il faut conclure que l'attractivité des pays européens, et plus largement des pays occidentaux, pour les migrants est très forte. Les mesures politiques que l'on a l'habitude d'appeler « dissuasives » embrayent sur cette conclusion. Elles visent à volontairement dégrader

⁶¹⁶ Valluy, J. (2009), *Rejet des exilés. Le grand retournement du droit de l'asile*, Bellecombe-en-Bauges : Éditions du Croquant, p. 15-16.

⁶¹⁷ Laacher, S. (2003), « L'État, la frontière et l'étranger 'indélicat' », *Revue internationale et stratégique*, 50/2 : pp. 128.

l'image de l'Europe comme une terre d'accueil riche et généreuse. T. Holzer et G. Schneider affirment que l'efficacité limitée de la politique du découragement s'explique par le fait que les mouvements migratoires vers l'Europe sont pour une bonne partie motivés par une véritable menace existentielle face à laquelle les migrants ne se laissent pas décourager par une diminution des prestations matérielles accordées aux demandeurs d'asile, ni par un abaissement des taux de reconnaissance⁶¹⁸.

La circulation des images entre ici et là-bas, la manière dont les récits des demandeurs façonnent et influencent les représentations occidentales des pays d'origine et des migrants qui en viennent, ainsi que l'impact des mesures politiques des États européens sur les représentations et les décisions des migrants, constituent un enjeu important du dispositif d'asile. Tout comme les instructeurs s'appuient sur leur savoir pour interroger les demandeurs, le mode sur lequel ces derniers interagissent avec les représentants institutionnels est déterminé par leurs connaissances sur le pays d'accueil. Issues de sources plus ou moins fiables, ces connaissances servent de repère pour se préparer à l'épreuve institutionnelle.

8.2.3. INTERAGIR AVEC L'AUTORITE ETATIQUE : ENTRE DOCILITE ET DEVIANCE

Le non-respect des demandeurs par rapport à certaines règles de la procédure administrative et, plus concrètement, à l'exigence de sincérité, contraste avec la « docilité » dont ils font souvent preuve dans leur manière d'interagir avec les autorités publiques. Cette attitude docile est constatée par de nombreux chercheurs et constitue également un résultat majeur de l'enquête sociologique que j'ai menée en 2009 auprès de réfugiés et statutaires en France. Bien que le matériau recueilli lors de la présente recherche ne soit pas abondant à ce propos, il vient tendanciellement appuyer ce constat : les agents administratifs décrivent les demandeurs comme majoritairement polis, parfois même intimidés ou soumis. Ils produisent une présentation de soi qu'ils jugent susceptible d'augmenter leurs chances d'accéder au statut.

Ils sont tous extrêmement polis. Il y en a qui le sont presque trop, on voit que ce n'est pas naturel.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; instructeur ; droit ; 2008]

Comme le remarque cet instructeur, l'attitude polie et docile peut parfois être grossie au point de paraître artificielle. Elle va de pair avec un renoncement à la revendication ouverte et un évitement du conflit avec l'administration. Les cas où le demandeur provoque l'agent instructeur, lui désobéit ou l'insulte sont très rares. Certaines nationalités sont réputées pour être plus rétives ou impertinentes que d'autres, ce qui leur vaut souvent la désapprobation des agents traitant leur demande. Les demandeurs n'ont que très peu de possibilités de contester le déroulement de l'entretien. En Allemagne, ceci est justement le rôle de l'avocat qui accompagne parfois son requérant à l'entretien au BAMF. Quand ils sont

⁶¹⁸ Holzer, T. & Schneider, G. (2002), *Asylpolitik auf Abwegen*, Opladen : Leske + Budrich, chapitre 4.

seuls face à l'agent administratif et l'interprète, les demandeurs acceptent souvent sagement le questionnement inquisitoire, encaissent parfois sans broncher des remarques abusives ou un ton autoritaire du décideur. Ils semblent donc parfaitement conscients du rapport de domination et identifient l'agent instructeur comme la personne susceptible de leur ouvrir le sésame de l'asile. On peut également imaginer que beaucoup d'entre eux ont déjà fait de mauvaises expériences avec l'autorité étatique et les institutions qui la représentent, ce qui est susceptible de favoriser une attitude craintive et soumise. Faire « profil bas » devant l'administration dont on cherche à obtenir quelque chose apparaît comme la stratégie privilégiée par les demandeurs. L'interaction dans le cadre d'une relation administrative se caractérise par le fait d'être orchestrée par l'un des deux protagonistes, alors qu'il revient à l'autre de se plier à la démarche prescrite par le premier. Dans la mesure où les deux parties de la relation administrative se rencontrent à l'occasion de la mise en œuvre d'une procédure, celle-ci les amène à coopérer. Comme le remarque N. Luhmann, cette coopération fonctionne grâce à ces éléments essentiels : « un intérêt propre pour le thème, la certitude *qu'une* décision sera prise, l'incertitude quant à savoir *laquelle* sera prise. Cette incertitude de l'issue est particulièrement essentielle à la procédure. Elle fournit aux participants la stimulation nécessaire afin qu'ils contribuent au déroulement de la procédure par leurs propres tentatives de réduction, elle nourrit leur espoir, les guide sur la voie qui conduit à une décision d'après les règles de la procédure »⁶¹⁹.

Au-delà de cette dimension coopérative, la relation administrative est bien évidemment marquée par une asymétrie des positions, par l'exercice d'un pouvoir d'une des parties sur l'autre. Concernant son cas d'étude, V. Dubois montre comment « les dispositifs de la rencontre bureaucratique et la reproduction d'une relation inégalitaire tendent tant bien que mal à transformer les individus concrets en 'allocataires', c'est-à-dire à les conformer à des rôles institutionnellement prescrits, à leur inculquer comportements, pratiques et statuts »⁶²⁰. La fonction principale de ces dispositifs bureaucratiques serait donc de maintenir l'ordre de la relation administrative. Si V. Dubois observe également beaucoup de docilité dans le comportement des usagers de la CAF, des manifestations d'impatience, d'agressivité et une attitude revendicative semblent être plus fréquents qu'à l'OFPRA ou au BAMF. De toute évidence, docilité et soumission sont particulièrement caractéristiques des usagers des guichets d'administratifs qui accueillent la population étrangère. Ainsi, A. Spire observe que les agents préfectoraux trouvent, malgré le caractère peu prestigieux du service de réception des demandeurs d'asile, des avantages au travail dans ce service : « les relations de face à face y sont moins conflictuelles que dans d'autres services, puisqu'il s'agit d'usagers plus 'dociles' »⁶²¹. De la part d'une agente de ce service, A. Spire recueille le propos suivant : « Je préfère de loin ceux qu'on a ici, ils sont beaucoup plus dociles, on peut leur hurler dessus, on les fout dehors et ils restent toujours très calmes »⁶²². Dans son

⁶¹⁹ Luhmann, N. (2001), *La légitimation par la procédure*, Paris : Éditions du Cerf, p. 43/44, mise en évidence par l'auteur.

⁶²⁰ Dubois, V. (1999), *op. cit.*, p. 31.

⁶²¹ Spire, A. (2007), *op. cit.*, p. 18.

⁶²² *Ibid.*, p. 18.

ouvrage *Accueillir ou reconduire* A. Spire explique qu'« à la différence d'autres publics, les usagers des services d'immigration sont rarement en position de contester l'ordre qui leur est imposé. Par exemple, les demandeurs d'asile qui dorment une partie de la nuit devant la préfecture et attendent ensuite plusieurs heures à l'intérieur, n'osent pas protester lorsqu'un agent leur explique en fin de journée qu'ils devront revenir à une date ultérieure, en général parce que le service n'a pas été capable d'instruire toutes les demandes du jour »⁶²³. Il apparaît ainsi que leur dénuement en termes de droits ainsi qu'en termes de ressources communicationnelles et économiques par rapport aux usagers administratifs citoyens, rend les étrangers particulièrement enclins à un comportement docile. Comme le constate M. Lipsky, la « docilité dans la plupart des *street-level bureaucracies* peut être vue comme résultant de la position supérieure des travailleurs [de l'institution concernée], leur contrôle des avantages désirés et leur capacité potentielle de dénier ces avantages ou de rendre leur obtention plus coûteuse »⁶²⁴. Ce mécanisme à l'œuvre dans toute relation administrative semble donc encore mieux fonctionner pour le cas des étrangers dont le sort dépend souvent bien plus largement du succès de leur interaction avec l'institution. En renvoyant à l'idée luhmannienne susmentionnée, T. Scheffer note que l'emploi simultané de récompenses et de mesures disciplinaires forme une stratégie visant à impliquer le demandeur dans la procédure, la vague possibilité d'être reconnu le motivant à la coopération⁶²⁵.

La position de l'étranger ou, pour le présent cas, du demandeur d'asile face à l'institution présente donc des similitudes ainsi que des différences par rapport à celle du citoyen lambda. Plutôt que de prendre la forme de la revendication d'un droit, leur demande semble plutôt relever de ce que D. Fassin décrit comme « la supplique ». Les « stratégies rhétoriques et constructions identitaires » employées par la population étudiée par ce chercheur⁶²⁶ – les demandeurs d'aides financières d'urgence – peuvent, comme le remarque M. Darley, être mises en parallèle avec celles employées par les demandeurs d'asile. Ces deux populations ont en commun de se caractériser par un fort dénuement matériel et une situation d'urgence existentielle. Or, si la supplique découle en partie de cette précarité, elle ne constitue pas une simple plainte de celle-ci. Comme le fait apparaître la recherche de M. Darley, beaucoup d'immigrés se montrent au contraire – tout du moins devant l'enquêtrice ou l'institution – plutôt satisfaits des conditions d'accueil et de vie rencontrées sur place⁶²⁷. Les observations de cette auteure correspondent parfaitement à celles que j'ai pu faire en 2009 auprès des réfugiés reconnus. Bien que des difficultés soient évoquées, les personnes mettent surtout en avant leur grande reconnaissance envers le pays d'accueil. Ainsi cette femme géorgienne ayant obtenu le statut au bout de trois ans de démarches, me disait être

⁶²³ Spire, A. (2008a), *op. cit.*, p. 22/23.

⁶²⁴ Lipsky, M. (2010), *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York : Russell Sage Foundation, p. 57, traduction par l'auteure.

⁶²⁵ Scheffer, T. (2001), *op. cit.*, p. 143.

⁶²⁶ Fassin D. (2000), « La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence », *Annales. Histoire, Sciences sociales*, 55/5 : pp. 955-981.

⁶²⁷ Darley, M. (2010), « Le pouvoir de la norme. La production du jugement et son contournement dans les lieux d'enfermement des étrangers », *Déviance et Société*, 2/34 : pp. 229-239.

« tellement reconnaissante que nous [elle et sa famille] ayons le droit de vivre ici maintenant ! Ma reconnaissance est sans limites ! J'essaye aussi de transmettre ça à nos enfants, ils doivent aussi avoir ce sentiment de reconnaissance envers la France, parce que la France nous a accueillis » ; ou cette autre venant de Madagascar et ayant mis trois ans pour être reconnue réfugiée allègue avoir « un sentiment de reconnaissance envers la France. Même avant, j'ai jamais eu un sentiment de colère ou de révolte contre l'État français en raison des difficultés que j'ai rencontrées pour obtenir le statut »⁶²⁸. Une acceptation des conditions d'accueil parfois difficiles durant la (longue) procédure est constitutive de l'attitude docile et corollaire du sentiment de reconnaissance.

S'agissant de réfugiés déjà reconnus, ce sentiment se comprend plus aisément que pour des personnes en cours de procédure à issue incertaine. Il va par ailleurs de pair avec la mise en exergue des intentions d'intégration et d'une forte volonté de vivre de manière permanente au sein de la société d'accueil. Cet extrait du journal de terrain de M. Darley est très illustratif de l'attitude qui vient d'être décrite : « Si Ousmane décrit ses conditions de vie dans le centre fermé de l'aéroport comme bonnes et affirme s'y sentir à l'aise et recevoir une aide financière confortable, il semble entrevoir rapidement la nécessité [...] de témoigner de son caractère 'méritant' et 'reconnaissant' à l'égard de l'institution et du pays d'accueil. Ainsi, le (sur)investissement par les migrants rencontrés en détention du registre du mérite – tant dans les discours qu'ils opposent à l'institution que dans leurs pratiques quotidiennes du centre fermé – se traduit notamment par l'expression répétée de leur volonté d'intégration dans la société d'accueil (*je veux rester en République tchèque, je veux m'intégrer, il me faudrait un manuel pour apprendre le tchèque*) »⁶²⁹. En plus de vouloir persuader l'institution de leur qualité de réfugié, les demandeurs d'asile veulent lui « plaire ». Dans la poursuite de ce second objectif, ils font parfois appel à des registres n'ayant *a priori* aucun lien avec le fond de leur demande d'asile. Les instructeurs interrogés constatent que les demandeurs sont souvent tendus et stressés devant l'épreuve institutionnelle. Chez nombre d'entre eux, on remarquerait un effort vestimentaire. Cet instructeur de l'OFPPA me relate les observations suivantes :

Il y a ceux qui font des saluts militaires. Il y a ceux qui veulent prier avant les entretiens et qui veulent qu'on prie ensemble. Les Congolais font une bénédiction à la fin de l'entretien. [...] Et ça finit souvent par des salutations et des remerciements. La France... Les Africains ne reculent devant rien, par rapport aux formules.

[Juin 2010, OFPPA : homme ; instructeur ; droit ; 2008]

Il arrive, bien que très rarement, que les demandeurs apportent des cadeaux pour les agents. Selon certains propos recueillis, de véritables tentatives de corruption n'auraient cependant quasi jamais existé dans l'histoire des institutions. Vouloir plaire à l'institution passe généralement par de simples flatteries verbales et une mise à distance de tout comportement susceptible d'agacer l'agent administratif.

⁶²⁸ Probst, J. (2009), *Le parcours des réfugiés statutaires en France. Analyse compréhensive de la dimension interactive et psychosociale* (mémoire de master sous la direction de P. Watier), Université de Strasbourg.

⁶²⁹ Darley, M. (2010), *op. cit.*, p. 235.

Alors que les demandeurs d'asile sont plus loquaces sur leurs difficultés matérielles quand ils s'adressent à des acteurs associatifs, ces aspects sont également parfois invoqués devant l'institution. Mes interlocuteurs au BAMF et à l'OFPRA expliquent que certains demandeurs, par confusion ou manque de connaissances concernant le domaine de compétence des ces administrations, les sollicitent pour obtenir des aides financières ou, dans le cas français, un hébergement. De telles sollicitations peuvent également relever d'une « stratégie d'apitoiement » (selon l'expression de V. Dubois). Encore une fois, il ne s'agit pas ici d'une revendication, mais plutôt de l'expression d'un besoin urgent. Comme le remarque E. d'Halluin à travers les entretiens menés auprès de demandeurs bénéficiant de l'aide au dossier d'une association, « les requérants tendent à multiplier les registres de justification dans leurs discours et en appellent à toutes les formes de mérite (telle la réussite scolaire de leurs enfants en France) et de besoins (la maladie, le futur de leurs enfants). Ils utilisent souvent différents registres de justification, tel ce Mauritanien invoquant 'nos ancêtres les Gaulois communs' »⁶³⁰. Les demandeurs d'aides diverses tentent, pour paraphraser D. Fassin, à restaurer un rapport de proximité et une « commune humanité » avec le décideur, malgré leur éloignement par rapport à lui⁶³¹. Dans son ouvrage *Réfugiés et sans papiers* de 1999, G. Noiriél présente les résultats de l'analyse d'un corpus de récits rédigés par des demandeurs d'asile pour justifier de leur demande d'asile devant l'OFPRA. Il en déduit que les demandeurs font des efforts pour rendre le récit personnalisé et précis. Ils tendent par ailleurs à une dévalorisation de soi pour susciter la pitié et à une valorisation conjointe des représentants de la puissance publique comprenant des flatteries, des compliments à destination de l'agent, de l'institution, du ministère ou de la France toute entière⁶³². Selon G. Noiriél, on ne trouve cependant qu'« un petit nombre de lettres [qui] illustrent le refus de leurs auteurs de jouer le jeu qu'on veut leur imposer, en contestant les règles mêmes sur lesquels il est fondé »⁶³³.

L'attitude docile semble principalement émerger d'un sentiment d'espoir et de reconnaissance envers le pays d'accueil. Le demandeur n'a d'autre choix que de s'abandonner avec plus ou moins de confiance aux autorités de cet État en les suppliant de bien vouloir lui accorder un droit au séjour. D'un autre côté, la docilité relève aussi d'une façade jugée propice à l'atteinte de cet objectif, d'une stratégie adoptée pour se donner les meilleures chances de réussir les épreuves de l'asile.

8.2.4. SE PRESENTER A L'INSTITUTION

Malgré les multiples messages annexes que les demandeurs peuvent dispenser aux agents instructeurs au-delà du fond du dossier, ils semblent avoir conscience du fait que le véritable enjeu réside dans la présentation du récit d'asile. Ce dernier doit former un tout cohérent

⁶³⁰ D'Halluin, E. (2008), *op. cit.*, p. 472.

⁶³¹ Fassin, D. (2001), « Charité bien ordonnée. Principes de justice et pratiques de jugement dans l'attribution des aides d'urgence », *Revue française de sociologie*, 42/3, p. 460.

⁶³² Noiriél, G. (1998), *op. cit.*, p. 274-290.

⁶³³ *Ibid.*, p. 290.

avec la manière d'apparaître devant l'agent instructeur. L'entretien constitue dès lors une situation de présentation de soi, de mise en scène qui prend inévitablement un caractère artificiel. Tout récit biographique, peu importe son destinataire, constitue selon P. Bourdieu une illusion⁶³⁴. L'individu incité à raconter son histoire tendrait ainsi à sélectionner certains événements en fonction de ses intentions et des attentes supposées de son interlocuteur. Ce faisant, il crée inévitablement une « illusion biographique ». Les agents instructeurs attendent du demandeur un récit (chrono-) logiquement cohérent, précis, spontané et authentique, exigences qui sont parfois difficiles à satisfaire conjointement. Ils peuvent, à leur guise, reprocher aux demandeurs d'être mal préparés, de réciter par cœur, de présenter une histoire confuse ou au contraire stéréotypée. Il faut en effet garder en tête ce que G. Simmel remarque sur les interactions sociales en général : « tout ce que nous communiquons à l'autre, en paroles ou en n'importe quelle autre manière, même les choses les plus subjectives, les plus instinctives, les plus secrètes, est le résultat d'une sélection opérée dans cette totalité mentale réelle, dont on peut dire – si l'on nous permet ce paradoxe – que si on l'expliquait avec une fidélité absolue du contenu et dans l'ordre chronologique, on irait tout droit dans un asile de fous »⁶³⁵.

Le caractère « mis en scène » et artificiel de la situation d'entretien institutionnel vaut, selon E. Goffman, pour toute interaction sociale de la vie quotidienne. La métaphore dramaturgique développée par cet auteur apparaît comme pertinente pour l'appréhension de la situation interactive particulière qui nous intéresse ici. Dans l'introduction du premier tome de *La mise en scène de la vie quotidienne*, E. Goffman explique que toute interaction implique une recherche d'informations réciproque d'un acteur sur l'autre, une mobilisation d'informations préalablement obtenues ou, à défaut, une réactivation d'expériences préalables et une application à autrui de modèles préconstruits. Au-delà des informations échangées verbalement, les acteurs peuvent s'appuyer « sur les documents écrits attestant qu'il est ce qu'il est »⁶³⁶. Cette inclusion de documents de preuve écrits est typique de l'échange dans le cadre d'une relation administrative telle que celle entre l'agent instructeur et le demandeur d'asile. E. Goffman poursuit par une autre remarque qui s'applique, elle aussi, pleinement à cette interaction : « un acteur peut toujours transmettre intentionnellement de fausses informations ». Ceci peut se faire au moyen de deux formes d'activité symbolique différentes, à savoir l'expression *explicite* et l'expression *implicite*, correspondant respectivement à la tromperie et à la simulation⁶³⁷. Selon E. Goffman, tout acteur jouant un rôle demande implicitement à ses partenaires de croire à sa représentation – et peut par ailleurs lui-même croire plus ou moins fermement « en l'impression de réalité qu'il essaye de créer chez ceux qui l'entourent »⁶³⁸. Cette dernière question est particulièrement intéressante à l'égard de la représentation que les demandeurs produisent

⁶³⁴ Bourdieu, P. (1986), « L'illusion biographique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 62/63 : pp. 69-72.

⁶³⁵ Simmel, G. (1999), *Sociologie. Étude sur les formes de socialisation*, Paris : PUF, chapitre 5 : « Le secret et la société secrète », p. 351.

⁶³⁶ Goffman, E. (1973), *op. cit.*, p. 11.

⁶³⁷ *Ibid.*, p. 12.

⁶³⁸ *Ibid.*, p. 25.

devant l'agent instructeur. Alors que ce dernier leur communique souvent ses doutes ou sa non-croyance à propos de leur présentation, ils ont tout intérêt à maintenir son authenticité et à faire semblant d'y croire eux-mêmes. Les instructeurs interrogés évoquent cependant des situations où le demandeur abandonne sa représentation et change de déclarations durant l'entretien. Il peut par exemple admettre n'avoir jamais été le militant oppositionnel pour lequel il se faisait passer, mais qu'il a cependant rencontré des problèmes d'un autre ordre qui l'ont fait quitter son pays d'origine. Suivant l'expérience des instructeurs interrogés, la grande majorité des demandeurs maintient ses déclarations et persiste dans sa représentation, même si celle-ci est dévoilée comme « frauduleuse » (pour adopter le vocabulaire goffmanien) au fil de l'interrogatoire. Un tel dévoilement est généralement la conséquence d'un échec dans l'épreuve de connaissances orchestrée par l'agent instructeur. Comme le remarque très justement T. Scheffer, toute allégation de participation ou d'affiliation de la part du demandeur génère des exigences en termes de connaissance⁶³⁹. Un savoir insuffisant invalide lesdites allégations aux yeux de l'instructeur. À ce propos, j'ai pu observer un entretien entre un demandeur congolais parlant français et une instructrice de l'OFPPA relativement expérimentée (sept ans d'ancienneté dans le métier) :

Dans son récit envoyé préalablement à l'OFPPA, le demandeur affirmait avoir été le secrétaire principal d'une personnalité politique importante d'un grand parti d'opposition en RDC. Avant l'entretien, l'instructrice m'avait expliqué que le demandeur qu'elle s'apprêtait à interroger n'était pas le premier à se présenter comme un collaborateur proche de cet homme politique – cette allégation ne se serait cependant encore jamais vérifiée. Au fil de l'entretien il s'avère que le demandeur est incapable de répondre aux questions que l'instructrice lui pose concernant l'homme dont il dit avoir été un proche. L'instructrice ne manque pas de le confronter très directement à ses incohérences et à ses lacunes en termes de connaissances du personnage : « *Mais Monsieur, je sais plus sur cette personne que vous, et je ne dis pas en avoir été un proche ! Vous ne connaissez même pas ses origines ethniques ; sur sa date de naissance c'était très approximatif, je veux bien admettre qu'il ne vous faisait pas participer à ses engagements politiques mais quand même ! Je ne vous demande pas grand-chose là ! Mais il faut savoir que si on veut avoir l'asile en France, il faut quand même y connaître quelque chose* ». Face à ces reproches et le ton autoritaire de l'instructrice, le demandeur se replie de plus en plus, cache son visage dans ses mains et semble même, à un moment donné, faire une prière. Il adopte typiquement l'attitude docile, s'excuse pour ses non-réponses et supplie l'instructrice de le croire. Après l'entretien, l'instructrice me révèle que le demandeur se serait également trompé sur l'année de décès de l'homme politique qui aurait, selon ses dires, déclenché sa fuite. Il déclarait être parti en 2007, suite aux problèmes entraînés par la mort de l'homme politique, tandis que celui-ci ne serait en vérité mort qu'en 2008, comme me l'apprend l'instructrice. Cette erreur de date lui aurait donné la certitude ultime que ce demandeur n'est pas la personne qu'il dit

⁶³⁹ Scheffer, T. (2003), *op. cit.*

être. Comme beaucoup de ses collègues, elle s'étonne après l'entretien du maintien de ses déclarations par le demandeur, malgré l'évidence (selon elle avérée) du mensonge et du caractère « frauduleux » de la représentation.

[Extrait journal d'enquête : observation d'entretien ; OFPRA ; 18.06.2010]

Cette « persistance dans le mensonge » des demandeurs peut parfois provoquer l'énervement des instructeurs. Certains demandeurs semblent d'ailleurs laisser transparaître qu'ils ne croient pas non plus en leur représentation :

C'est vrai que des fois on flanche un peu, il faut essayer de garder la tête froide mais parfois vous avez envie d'en secouer un comme ça : mais arrêtez, quoi ! Il y en a qui sourient un peu à la fin, ils savent bien qu'on n'est pas dupe.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; langues ; 2006]

Dans la mesure où la croyance des demandeurs en leur propre représentation est limitée, la situation d'entretien apparaît comme encore plus artificielle voire absurde : le demandeur s'efforce de jouer de manière authentique un rôle auquel il ne croit pas. Souvent il se doute que son interlocuteur n'y croit probablement pas non plus. Malgré tout, et surtout quand l'instructeur ne fait pas ouvertement part de sa non-croyance, l'entretien peut se dérouler comme si tout le monde y croyait alors que tout le monde sait que c'est une farce. T. Scheffer mobilise également la théorie goffmanienne pour comparer les participants de l'entretien institutionnel à une troupe de théâtre : la « discipline » et la « diligence » dramaturgique⁶⁴⁰ des participants assureraient un contrôle de l'expression et un évitement de tout geste non intentionnel, de toute fausse note ou incident qui pourrait mettre en péril « l'impression de réalité donnée par une représentation [qui] est une chose délicate, fragile, qui peut voler en éclats au moindre accident »⁶⁴¹.

Dans l'observation des interactions autour d'un guichet administratif (au sens large du terme), le concept de « façade » proposé par E. Goffman apparaît comme utile. La façade est selon ce dernier la partie de la représentation qui a pour fonction normale d'établir et de fixer la définition de la situation qui est proposée aux observateurs. Elle se compose de divers éléments comme le décor (environnement) ou la façade personnelle (manières, apparence, gestes...) ⁶⁴². L'interaction entre le demandeur et l'agent administratif se déroule toujours dans un environnement institutionnel, un dispositif spatial sur lequel le demandeur n'a pas d'emprise. Or, la façade personnelle semble souvent faire l'objet d'une attention ou d'un soin particulier : au-delà du simple effort vestimentaire, certains demandeurs essayent d'appuyer leurs déclarations par des postures ou manifestations corporelles plus ou moins maîtrisables. Il est cependant souvent incertain et difficile à dire si une réaction physique ou une manifestation émotionnelle relève de la « représentation théâtrale », de la « comédie », ou s'il s'agit au contraire d'un réflexe corporel qui ne se commande pas. Les instructeurs ont tendance à attribuer certains gestes ou réactions à une mise en scène ou à une

⁶⁴⁰ Goffman, E. (1973), *op. cit.*, p. 225.

⁶⁴¹ *Ibid.*, p. 59.

⁶⁴² *Ibid.*, p. 29-36.

« dramatisation » de la part du demandeur. Un instructeur français affirme observer le comportement suivant chez les demandeurs :

Ils se retiennent de cligner des yeux et comme ça, quand ils clignent des yeux au bout d'un moment, il y a une larme qui tombe. Et ça, je l'ai vu aussi : ils prennent un mouchoir, ils font semblant de pleurer et sur le mouchoir, il y a un truc qui doit les faire pleurer... un truc qui pique les yeux.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; instructeur ; droit ; 2008]

De telles allégations peuvent en partie relever du fantasme des agents instructeurs obnubilés par la traque de la tromperie, mais font aussi apparaître la « réalisation dramatique » caractéristique de la situation d'entretien. Un autre triste exemple de la création d'une façade personnelle susceptible d'appuyer les déclarations orales est constitué par les cas d'automutilation des demandeurs. Obligés de devoir apporter la preuve matérielle des faits invoqués dans le dossier, il arrive selon mes interlocuteurs que les demandeurs s'infligent eux-mêmes des blessures, inscrivent eux-mêmes sur leur corps les traces des sévices allégués afin de les présenter à l'agent instructeur ou bien d'obtenir une attestation de traces de torture par un médecin⁶⁴³. Ainsi le témoignage d'un instructeur allemand :

Le pire cas qui m'est arrivé – enfin, le pire [rit] – c'est une femme qui a ouvert sa chemise devant moi pour me montrer qu'elle a été brûlée avec des cigarettes... malheureusement j'ai dû lui demander si c'était arrivé aux Pays Bas. Parce qu'elle était aux Pays Bas avant et puis elle a même avoué : 'oui, j'ai fait ça moi-même pour pouvoir le montrer ici'. Ça, c'est vraiment... ça t'afflige un peu quand même et ce n'est pas très agréable.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1991]

Ces pratiques autodestructrices doivent être interprétées comme une conséquence de l'élévation de la charge de la preuve et du doute croissant des institutions. Les demandeurs tentent, parfois par des moyens extrêmes, de ressembler à la figure du « vrai réfugié » recherché et récompensé par l'institution. Les contours de cette figure sont cependant flous. L'image que l'on s'en fait renvoie à un imaginaire individuel et variable. Lors de l'entretien qu'il m'a accordé, cet avocat français brosse le portrait de la figure du réfugié qui semble dominer l'imaginaire des personnes auxquelles il a affaire dans le cadre de son exercice professionnel (agents de l'OFPRA, rapporteurs et juges de la CNDA...) :

Mais on ne retire de la tête de personnes que le réfugié, c'est un éclopé, qui a une jambe en moins, un bras au moins... [Plus loin dans l'entretien :] c'est-à-dire qu'une personne qui n'a pas perdu une jambe, un bras, un œil, un père, une mère, c'est pas un réfugié. Un réfugié, il arrive en civière avec une gentille infirmière militaire, qui a le logo de la croix rouge sur la tête, et oui, effectivement, faut qu'on fasse quelque chose quand même pour ce mec.

[Juin 2011, Paris : homme ; avocat ; droit]

⁶⁴³ À ce propos, voir : D'Halluin, E. (2008), *op. cit*, chapitre 5, section 3 et chapitre 6, section 2.

L'avocat souligne que la diffusion d'une telle image est extrêmement problématique, non seulement quand ceux qui n'y ressemblent pas se font massivement rejeter par les institutions de l'asile, mais aussi quand les demandeurs tentent de s'en rapprocher pour augmenter leurs chances d'obtenir le statut. Il faut ici rappeler que le degré auquel l'apparence physique et l'expression corporelle du demandeur influencent le jugement est incertain et variable selon les agents instructeurs. Alors que la majorité parmi eux admet que la gestuelle et la cohérence de la représentation dans son ensemble peuvent constituer des indices concernant la question de la crédibilité, l'apparence physique ne doit généralement pas entrer en ligne de compte. Ainsi, O. Jubany observe que « l'allure du candidat durant l'entretien est un autre repère pour construire une image du candidat et pour apprécier la véracité de son histoire. Or, la plupart des officiers trouveraient d'abord inacceptable de juger la crédibilité sur la base de l'apparence ou du comportement du candidat [...] »⁶⁴⁴ alors que leurs propos montrent, selon O. Jubany, que tel est en réalité souvent le cas : « il y a une croyance partagée que si on est un réfugié, on doit avoir l'air malheureux, peu importe à quel point on peut être soulagé d'être arrivé dans un pays sûr. Les officiers attendent des demandeurs qu'ils soient misérables et opprimés, et l'histoire d'une personne gaie sera traitée avec scepticisme »⁶⁴⁵. Mes observations de terrain ne permettent pas de confirmer ce constat. Au contraire, la signification des manifestations émotionnelles exprimant le malheur et le bouleversement est souvent relativisée par les instructeurs de l'OFPRA et du BAMF. Donner l'impression de « jouer la comédie » peut même gravement endommager la crédibilité d'un demandeur.

En prolongeant la réflexion sur la réalisation dramatique, E. Goffman note que les acteurs ont tendance « à donner à leur public une impression idéalisée par tous les moyens »⁶⁴⁶. Il cite l'exemple d'une famille cherchant à créer une impression idéalisée devant une travailleuse sociale par l'ostentation de leur pauvreté : lors de la visite de l'enquêtrice à mandat institutionnel, la mère de famille incite ses enfants à mettre leurs vieilles chaussures, de cacher la nourriture et le vin⁶⁴⁷. Tout comme dans cet exemple donné par E. Goffman, les demandeurs procèdent parfois à de véritables « mises en scène » destinées à idéaliser l'impression produite en ayant recours à des accessoires. Cet instructeur de l'OFPRA en fournit un exemple :

C'est arrivé à un collègue : il avait le dossier d'une femme tchéchène qui alléguait dans l'entretien avoir des problèmes cardiaques qui l'obligeaient à prendre un certain médicament. Pour appuyer ses déclarations, elle a pris une pilule devant l'OP, suite à quoi elle s'est évanouie. Il s'est avéré après qu'elle ne devait prendre qu'une seule pilule par jour, qu'elle avait déjà pris une pilule le matin et qu'elle ingurgitait la seconde pilule uniquement pour montrer à l'OP qu'elle prenait vraiment des médicaments.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; instructeur ; histoire ; 2001]

⁶⁴⁴ Jubany, O. (2011), *op. cit.*, p. 85, traduction par l'auteure.

⁶⁴⁵ *Ibid*, traduction par l'auteure.

⁶⁴⁶ Goffman, E. (1973), *op. cit.*, p. 40.

⁶⁴⁷ *Ibid.*, p. 45.

Encore une fois, il n'est pas évident de savoir s'il s'agit ici d'une reconstruction imaginaire de la part de l'instructeur ou d'une description réaliste. La même remarque vaut pour l'exemple donné par cet instructeur du BAMF :

J'ai déjà vu ici des scénarios dignes d'un Oscar ! Une fois j'ai eu une femme ici, elle a chialé tout ce qu'elle pouvait, parce qu'elle prétendait avoir été violée, mort et diable [« Tod und Teufel »], et avec le voile et tout... Et puis en allant à l'arrêt de bus vendredi, je croise une femme et je me dis : j'ai l'impression de la connaître. Puis elle était assise à côté de moi dans le bus : petite minijupe, ceinture... elle avait vraiment la pêche [rit très fortement].

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1993]

Les expressions utilisées par les instructeurs pour qualifier les récits des demandeurs renvoient souvent à leur caractère prétendument fictionnel (conte, légende, robinsonnade...) ; certains demandeurs sont décrits comme de bons narrateurs ou acteurs. La narration et la représentation constituent les moyens à travers lesquels les demandeurs cherchent à se conformer à la catégorie du réfugié qui est, selon M. Darley, « alimentée par l'image de la victime méritante »⁶⁴⁸. Cette catégorie servant de repère pour le jugement des demandeurs d'asile est construite à partir de la norme juridique et administrative, et se trouve perpétuellement nourrie par l'imaginaire des agents appliquant cette norme.

Le surinvestissement dans la tâche consistant à rédiger un récit de justifications que constate D. Fassin chez les demandeurs d'aides financières⁶⁴⁹, trouve souvent écho dans le discours des agents. Ces derniers parlent généralement de la « préparation » des demandeurs, terme qui renvoie à tout ce que les demandeurs entreprennent en amont de l'entretien pour « réussir » l'épreuve institutionnelle. Puisque celle-ci prend souvent la forme d'un contrôle de connaissances scolaire (comme le souligne T. Scheffer⁶⁵⁰), il semble tout à fait compréhensible que les demandeurs cherchent à s'y préparer – d'autant plus que le temps entre le dépôt de la demande et la convocation est souvent long. Or, la préparation est vue d'un œil très suspect par les agents administratifs : premièrement, elle laisse suggérer que le demandeur n'est pas en mesure de raconter spontanément les événements qu'il prétend avoir vécu ; deuxièmement, elle risque de biaiser la représentation, de camoufler le véritable vécu et de déboucher finalement sur un récit inauthentique. Une préparation excessive nuit à la spontanéité et à la « fraîcheur » des déclarations orales qui sont cependant essentielles, selon les agents instructeurs, à l'évaluation de la véracité du récit. Les institutions fournissent donc certains efforts pour empêcher la préparation préalable des demandeurs, par exemple en raccourcissant, dans la mesure du possible, les délais de convocation. En Allemagne, la situation apparaît à cet égard comme particulièrement problématique (aux yeux des agents institutionnels). Dans la mesure où les demandeurs sont tous logés dans un même lieu, ce centre d'accueil est souvent décrit

⁶⁴⁸ Darley, M. (2010), « Le pouvoir de la norme. La production du jugement et son contournement dans les lieux d'enfermement des étrangers », *Déviance et Société*, 2/34, p. 233.

⁶⁴⁹ Fassin, D. (2001), « Charité bien ordonnée. Principes de justice et pratiques de jugement dans l'attribution des aides d'urgence », *Revue française de sociologie*, 42/3, p. 440.

⁶⁵⁰ Scheffer, T. (2003), *op. cit.*, p. 446.

comme un moulin à rumeurs. À propos de la question de la préparation des demandeurs, T. Scheffer relate une anecdote de terrain non seulement très illustrative mais également amusante : invité par l'agent instructeur à exposer les raisons de sa demande d'asile, un demandeur sort de sa poche un paquet de feuilles manuscrites et commence à les lire à haute voix. L'instructeur, n'en croyant pas à ses yeux, réclame ses papiers identifiés comme une « antisèche », suite à quoi le demandeur conteste (extraits de la retranscription de la scène figurant dans le journal de terrain de T. Scheffer) : « J'ai écrit cela pour ma mémoire [...] c'est mon aide [...] je dois vérifier pour ne pas faire de mauvaises déclarations [...] j'ai besoin de mes papiers [...] c'est mon histoire [...] je ne suis pas un ordinateur ! »⁶⁵¹. La préparation soigneuse de ce demandeur est interprétée par l'agent comme un indice d'inauthenticité du récit, alors qu'elle constitue pour le demandeur un simple aide-mémoire dont il ne croit pas devoir se cacher.

Bien que la préparation apparaisse comme une réaction logique témoignant d'une prise au sérieux des exigences de l'institution par le requérant, les instructeurs s'en méfient. De manière générale, ils font souvent preuve d'hostilité à l'égard de représentations dramatisées et mises en scène ainsi que de vigilance par rapport à la « façade » et ce qu'elle peut éventuellement cacher. Ainsi cet instructeur du BAMF :

Et peut-être que nous avons même affaire à un criminel, qui est déjà recherché par Interpol. On présente souvent les demandeurs d'asile comme des victimes à plaindre mais c'est une vision très unilatérale.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1993]

Tant l'image que le comportement des demandeurs d'asile semblent osciller entre deux pôles : victime d'un côté, menteur voire criminel potentiel de l'autre ; docilité d'un côté, déviance de l'autre. Cette polarité débouche finalement sur la contradiction sous-tendant le dispositif d'asile : personnes ayant besoin d'une protection d'un côté, besoin du pays d'accueil de se protéger contre des fraudeurs et malfaiteurs de l'autre ?

8.2.5. RESEAU D'ASSISTANCE

La préparation des demandeurs est – les agents administratifs en sont certains – fortement assistée par divers acteurs gravitant autour de la procédure d'asile. Il peut s'agir d'acteurs professionnels et officiellement reconnus tels que des avocats, des bénévoles et salariés d'associations ou autres organismes. Au-delà, les demandeurs sont souvent aidés et conseillés par des membres de leurs communautés ou de leurs familles séjournant sur le territoire européen. Notamment en France, où les demandeurs sont moins encadrés par un dispositif d'accueil étatique qu'en Allemagne et où ils doivent produire un récit d'asile écrit en français pour être convoqué à l'OFPPA, un important réseau de « tiers conseil » (selon

⁶⁵¹ Scheffer, T. (2001), *op. cit.*, p. 107/108, traduction par l'auteure.

l'expression proposée par K. Noura⁶⁵²) s'est constitué. Les travaux d'E. d'Halluin ainsi que de J. Valluy mettent en lumière la professionnalisation du secteur associatif auquel l'État français sous-traite l'aide au dossier⁶⁵³. Une telle aide apparaît en effet comme indispensable, avant tout pour les demandeurs non francophones, pour mener à bien leur procédure. Les demandeurs qui ne sollicitent pas l'aide d'une association et qui ne sont pas logés dans un CADA, sont généralement assistés par des proches ou des structures mises en place au sein de la communauté. Au BAMF, la situation se présente différemment : rappelons que chaque demandeur est d'abord acheminé vers un centre de premier accueil (« *Erstaufnahmeeinrichtung* ») où il sera logé avec nombre d'autres demandeurs d'asile de tous horizons et où il aura généralement accès à une assistance juridique assurée par une association. Ce que j'appelle ici le « réseau d'assistance » est donc un vaste ensemble d'acteurs de nature différente impliqués dans l'accompagnement des demandeurs d'asile durant leurs procédures. Cet accompagnement peut aller du simple soutien et conseil, en passant par des services de traduction et de rédaction du récit, jusqu'à un véritable « coaching » en vue de l'entretien institutionnel. Alors que plusieurs travaux déjà mentionnés existent sur les services fournis par des associations et au sein des structures d'accueil étatiques, il y a à ma connaissance peu de travaux sur le travail d'assistance se réalisant au sein de ce qu'on a l'habitude de signifier par le terme vague de « communauté ».

Le savoir dont les agents institutionnels disposent à propos de ce réseau d'assistance provient de leurs observations quotidiennes. Il s'agit cependant encore une fois d'un savoir assez spéculatif et hypothétique. En raison de leur hostilité générale à l'égard de la préparation des demandeurs, les agents administratifs conçoivent ces acteurs extra-institutionnels plutôt comme des adversaires que comme des collaborateurs. Leur intervention auprès des demandeurs rendrait le travail administratif d'instruction plus difficile, dans la mesure où elle aurait pour objectif principal de contrer les contrôles et vérifications mises en place par le dispositif étatique. Alors que les services proposés par les associations reconnues et les avocats peuvent parfois être perçus comme constructifs ou du moins pas nuisibles au bon déroulement de la procédure, l'intervention d'acteurs non officiels, voire parfois criminels, est considérée comme extrêmement problématique. La figure du passeur est ici emblématique. Alors que celui-ci bénéficiait un temps de l'image du sauveteur aidant les réfugiés menacés pour se mettre à l'abri, il est aujourd'hui décrié comme trafiquant d'êtres humains s'enrichissant sur la misère d'autrui. Dans sa thèse sur l'établissement des faits dans le contentieux de l'asile, Winfried Müller remarque comment l'appellation, à consonance plutôt péjorative, de « *Schlepper* » ou « *Schleuser* » (« passeur ») a progressivement remplacé celle, positive, de « *Fluchthelfer* » (« assistant de fuite ») au

⁶⁵² Noura, K. (2006), « Travail de construction de la crédibilité, processus d'évaluation et catégorisation des motifs de persécution : étude de cas, les femmes réfugiées provenant d'ex-URSS », *Revue Asylon(s)* [en ligne], 1/7, page consultée le 20 mai 2011 : <<http://reseau-terra.eu/article504.html>>.

⁶⁵³ Voir : D'Halluin, E. (2008), *op. cit.*

début des années 1990⁶⁵⁴. T. Scheffer écrit en 2003 que, à travers les communications à destination des agents, la direction du BAMF « crée une image de la partie opposée comme un contre-pouvoir organisé : un réseau de saboteurs de procédure et de complices » qui mettent au défi les compétences de vérification des instructeurs⁶⁵⁵.

Les agents instructeurs disent connaître les moyens auxquels les demandeurs recourent pour amoindrir le risque d'échec à l'entretien et pour se prémunir contre les « pièges » de l'institution : consultation d'experts de la procédure d'asile, téléchargement de récits « prêt à usage » sur internet, achat de faux documents sur le marché noir etc.

Les gens qui se réclament d'un autre pays que leur véritable pays de nationalité et pour lesquels on a des doutes sur la provenance, on leur pose des questions sur le pays. Maintenant ils les connaissent, ils savent ce qu'il faut apprendre. Donc pour moi cela veut dire qu'il faut que je change mes questions. Il y a une forte solidarité communautaire, les compatriotes informent les gens.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; instructeur ; histoire ; 2001]

Les demandeurs d'asile, il ne faut pas oublier cela, sont très, très bien informés. Il y a même sur internet, seulement on ne sait pas exactement sur quels sites, des propositions de récits de fuite parmi lesquels vous pouvez choisir celui qui vous convient le mieux. Ce n'est pas toujours fondé sur une expérience vécue, mais beaucoup se munissent d'une légende. [...] Il y a encore une demi-année, on avait des récits de Yézides qui nous disaient qu'ils avaient entendu qu'ils étaient persécutés. Parce que ces récits ne mènent plus au succès, les déclarations ont désormais changé. Nous avons maintenant beaucoup de policiers, de soldats, de surveillants etc. qui ont été menacés concrètement en raison de leurs fonctions⁶⁵⁶.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1991]

Notamment les instructeurs du BAMF ont un répertoire important d'anecdotes (dont on ne peut juger de la véracité) témoignant de l'existence d'un réseau d'assistance et de stratégies collectives mises en œuvre par les demandeurs pour se préparer le mieux possible à l'entretien institutionnel. Ainsi, un agent instructeur me racontait qu'une vidéo de « *coaching* » aurait été trouvée par hasard dans une mosquée de la ville. Sur cette vidéo, on voyait des interprètes ayant fait défection mettre en scène des situations d'entretiens. Ils imitaient le style d'interrogation des différents instructeurs du bureau excentré de la ville concernée et mentionnait les questions généralement posées. Étant donné que les demandeurs ont parfois le moyen de savoir avec quel instructeur ils passeront, cette vidéo était apparemment destinée à les préparer spécifiquement à l'entretien avec tel ou tel

⁶⁵⁴ Möller, W. (2004), *Tatsachenfeststellung im Asylprozess* (thèse de doctorat sous la direction de H. Schulze-Fielitz), Universität Würzburg, page consultée le 5 avril 2010 : <http://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de/frontdoor.php?source_opus=1038&la=de>, p. 18.

⁶⁵⁵ Scheffer, T. (2003), *op. cit.*, p. 453.

⁶⁵⁶ L'instructeur se réfère à une jurisprudence selon laquelle la personne doit avoir été particulièrement exposée au danger en raison de ses fonctions professionnelles. Cette jurisprudence aurait apparemment mené à une augmentation notable du nombre de personnes déclarant avoir rempli de telles fonctions dans leur pays d'origine.

agent. En effet, de nombreux instructeurs du BAMF et de l'OFPPA allèguent que les interprètes seraient souvent exposés à une forte pression de la part des communautés de demandeurs avec lesquels ils partagent leur origine.

Puis il y a des interprètes qui soutiennent les demandeurs, qui leur rédigent des récits. C'est souvent sous pression de la communauté qu'ils le font, ils subissent parfois de grandes pressions.

[Juin 2010, OFPPA : homme ; instructeur ; histoire ; 2001]

En raison de leur statut hybride et de leur double casquette (de compatriote des demandeurs et d'employé de l'administration du pays d'accueil), ils constituent une source d'information privilégiée que les demandeurs cherchent à consulter. Les pressions iraient de l'incitation douce jusqu'à l'extorsion et à la menace de représailles. Selon l'instructeur cité ci-dessus, il serait pour certains pays d'origine quasi impossible de trouver des interprètes, tellement ces derniers auraient peur de s'exposer au chantage.

Un autre instructeur me raconte le cas d'une demandeuse iranienne dont il avait récemment instruit la demande. Peu de temps après son entretien au BAMF, un cousin de cette demandeuse, qui était lui réfugié reconnu en Allemagne, aurait transmis à l'instructeur des documents prouvant que les déclarations de la demandeuse devant le BAMF étaient fausses et qu'elle n'avait pas, contrairement à lui, souffert en prison. Le motif pour cette dénonciation était selon l'instructeur un sentiment d'injustice de la part du cousin qui ne voulait pas que sa cousine soit récompensée par l'attribution du statut pour des faits de persécution qu'elle s'était appropriée à partir de son histoire de vie. Ce second exemple montre, pour autant qu'il soit crédible, que le réseau social et familial des demandeurs peut, dans certains rares cas, se retourner contre eux au lieu de les assister. En effet, les interventions du réseau d'assistance apparaissent à plusieurs égards comme ambigus. Les informations qui y circulent sont souvent très approximatives voire erronées, les conseils peuvent être biaisés par l'intérêt pécuniaire de celui qui les délivre. Les plus importants enjeux financiers existent dans le domaine des services de passeurs. Le verrouillage progressif des frontières extérieures de l'Europe et la multiplication des obstacles à leur franchissement a entraîné une augmentation des prix exigés pour ce type de service. Ainsi, S. Angenendt constate que l'accroissement des contrôles aux frontières profite aux organisations de passeurs et de traite d'êtres humains, puisque les migrants dépendent d'eux pour pouvoir accéder au territoire européen⁶⁵⁷. T. Holzer et G. Schneider ajoutent que l'augmentation des prix correspond à une intention politique : « la logique du cloisonnement concerté [des pays européens] consiste à faire monter les prix absolus de la fuite vers une région entière pour entraver le flux d'immigration »⁶⁵⁸.

Si toutefois cette information n'est pas pertinente pour l'appréciation du bien-fondé d'une demande d'asile, les instructeurs s'intéressent assez systématiquement au prix du voyage et

⁶⁵⁷ Angenendt, S. (2006), « Wanderungsbewegungen und Globalisierung. Zusammenhänge – Probleme – Handlungsmöglichkeiten », In : *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*, Butterwegge, C. & Hentges, G. (Eds.), Wiesbaden : Verlag für Sozialwissenschaften, p. 44.

⁶⁵⁸ Holzer, T. & Schneider, G. (2002), *op. cit.*, p. 39, traduction par l'auteure.

à la manière dont le demandeur a réussi à se procurer la somme nécessaire. Selon les déclarations de ces derniers, les tarifs peuvent s'élever à plusieurs dizaines de milliers d'euros et varient selon la distance à parcourir, le nombre de personnes à acheminer et le moyen de transport utilisé⁶⁵⁹. Plusieurs instructeurs m'expliquaient que le capital requis serait fréquemment rassemblé auprès de différents membres de la famille ou du cercle d'amis du migrant. Pour les personnes demeurant au pays d'origine, la contribution au financement du voyage de leurs proches constituerait un investissement censé se rentabiliser grâce aux devises que le migrant versera une fois qu'il aura stabilisé sa situation en Europe. À partir de l'allégation d'une interprète, cet instructeur du BAMF développe le raisonnement suivant :

Une interprète somalienne m'a dit un jour : que pensez-vous du nombre de gens que j'entretiens en Somalie avec mon salaire d'interprète ? 22 ! 22 personnes dépendent de ce goutte-à-goutte. Prenons l'Érythrée comme un pays exemplaire de ce type, dont la moitié des recettes proviennent de ce qu'on appelle la 'diaspora remittance', des virements d'argent de la diaspora des Érythréens dans le monde entier. On essaye de faire entrer quelqu'un de sa famille ici dans l'espoir que, s'il réussit, il soutiendra la famille restée au pays. Donc ils cotisent pour pouvoir placer quelqu'un ici.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1992]

Rappelons que ces informations ne peuvent être vérifiées et passent par le filtre de l'interprétation que les instructeurs font des récits des demandeurs et parfois des interprètes. Ils paraissent toutefois en partie plausibles. Cet instructeur du BAMF par exemple propose une interprétation assez osée mais malgré tout possible d'une scène qu'il observe depuis sa fenêtre de bureau :

J'ai observé une fois un sri lankais qui se faisait prendre en photo avec ma voiture par un ami. Plus tard, j'ai compris que ces personnes sont envoyées en Europe par leur famille qui y investit toutes ses économies. Du coup, ils sont vraiment sous la pression de devoir réussir ici pour pouvoir envoyer de l'argent chez eux.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1989]

Il n'est certainement pas illégitime de supposer que les migrants sont exposés à une certaine pression de la part de ceux qui ont éventuellement cofinancé leur voyage. Pour ne pas décevoir leurs attentes, l'obtention d'un droit au séjour et surtout d'un permis de travail est primordiale. Ce que M.-T. Têtu observe auprès d'algériens immigrés en France est probablement valable pour d'autres communautés de migrants : « la migration est perçue comme un voyage initiatique, un défi, un modèle de réussite et de valorisation. Il faut partir pour réussir, pour devenir quelqu'un et être un individu reconnu. [...] L'enjeu est tel que seul importe d'échapper à l'expulsion, le signe absolu de l'échec, qui signifierait une mort

⁶⁵⁹ C. Wihtol de Wenden avance les chiffres suivants : « Le prix du voyage peut varier de 10 000 à 20 000 euros pour un Chinois et de 1 500 à 7 000 euros pour un Marocain, selon que le voyage s'effectue par camion et bateau ou par car et par avion ». Wihtol de Wenden, C. (2010b), « Vers une externalisation de l'asile », *Projet*, 7/HS 01, p. 29.

symbolique »⁶⁶⁰. L'expulsion équivaldrait, en termes économiques, à une annihilation du capital investi pour le service du passeur, capital éventuellement emprunté auprès de proches. Ne pas réussir à gagner de l'argent en Europe provoquerait, dans cette même logique, une déception des membres de la famille restés au pays qui espéraient des transferts d'argent. Tout ceci aide à comprendre l'importance de la réussite du projet migratoire et, par extension, les stratégies et moyens que les demandeurs mettent en œuvre pour faire aboutir leur demande d'asile. Ils sont en quelque sorte pris en étau entre la nécessité de se mettre à l'abri d'une menace, une éventuelle pression sociale émanant de leurs proches demeurés au pays d'origine et la dépendance de passeurs, de tiers conseils et d'assistants de procédure plus ou moins fiables. Dans une situation marquée par une non-familiarité radicale avec le nouvel environnement et de manque de repères culturels et linguistiques, les demandeurs sont, après leur arrivée en Europe, plus ou moins contraints de faire confiance aux divers acteurs du réseau d'assistance⁶⁶¹.

En dehors des demandeurs dont les instructeurs supposent que leur migration répond à un projet d'investissement de leur famille restée au pays d'origine, d'autres sont supposés être victime d'un réseau de trafic d'êtres humains qui les exploite en tant que prostituées ou coursiers de substances illicites, par exemple.

Je vais prendre la demande nigérienne pour exemple, c'est quasi exclusivement des récits appris par cœur, les femmes nigériennes font souvent partie d'un réseau de prostitution et font une demande d'asile uniquement pour avoir un récépissé. Elles achètent leur dossier, l'apprennent, mais souvent très mal, donc c'est des récits qui n'ont ni queue ni tête.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; instructeur ; histoire ; 2001]

En annexe de la procédure administrative d'admission, se construit donc ce que l'on pourrait appeler un « marché noir de l'asile » ou, plus largement, de l'immigration. Par cette expression, j'entends surtout désigner le marché de biens de services vendus *aux futurs demandeurs d'asile* (je laisse donc désormais de côté le marché évoqué à l'instant, celui sur lequel les migrants peuvent eux-mêmes devenir la marchandise vendue). Les transactions du marché de l'asile s'effectuent bien évidemment en dehors des circuits économiques officiels, ce pourquoi il semble indiqué de parler d'un « marché *noir* »⁶⁶². Les biens et services qui se vendent et s'achètent sur le marché noir de l'asile sont essentiellement destinés à assister les demandeurs dans leur projet de mener à bien leur procédure d'asile. En dehors des services de passeurs et des récits de persécution « prêts à l'emploi », ce marché offre surtout une panoplie de faux documents, d'attestations et de certificats de complaisance. Le fait de se procurer un document ou une attestation sur le marché noir de l'asile ne laisse pas forcément conclure au caractère frauduleux ou mensonger d'une demande d'asile. Comme le remarque très justement G. Noiriel, les réfugiés ne sont souvent pas en mesure de fournir des documents de preuve, car la bureaucratisation est parfois beaucoup moins développée

⁶⁶⁰ Têtu, M.-T. (2008), *op. cit.*, p. 117.

⁶⁶¹ Probst, J. (2009), *op.cit.*

⁶⁶² J'insiste sur le fait que ce terme n'est pas employé dans un sens péjoratif ou dénonciateur.

dans leurs pays d'origine où « les règles construites progressivement en Europe tout au long du XX^e siècle, n'existent pas. Les techniques d'identification sont parfois lacunaires, l'usage de l'écrit, dans certaines régions rurales notamment, encore rare »⁶⁶³. La forte augmentation de l'usage de faux documents s'expliquerait donc en partie par le fait que « la preuve de la persécution est aujourd'hui la clé de voûte de toute la politique moderne concernant les réfugiés »⁶⁶⁴. En raison du développement d'un commerce de documents contrefaits, la valeur probante des documents que les demandeurs versent à leurs dossiers a été revue à la baisse par les institutions⁶⁶⁵.

Je fais la demande latino-américaine et parfois je vais avoir une grande quantité de documents des latino-américains. Donc en fait, ce qu'ils font – dans certains dossiers pas bons – un mois avant de partir, ils savent qu'on veut des documents, donc ils ont déposé plainte dans toutes les autorités possibles : on m'a frappé, les FARC, machin ! Et donc je les reçois en entretien et les déclarations ne sont pas terribles, il faut dire ce qui est... Alors je leur dis : vous êtes harcelés, pendant deux ans vous ne faites rien et après, en une semaine vous allez voir tout le monde [pour déposer plainte] et après vous partez. Mais vous n'avez même pas vu le résultat des démarches !

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire & sciences politiques ; 2008]

Il y a vraiment un marché de l'asile. Et c'est non seulement les passeurs, il y a beaucoup d'argent qui se fait sur le dos des demandeurs. [...] L'OFPRA se fonde très rarement sur les documents que les gens apportent. Parce qu'on n'a pas l'expertise pour dire si ce sont des documents authentiques ou pas. Les demandeurs bangladais amènent ça [montre une grande pile avec ses mains] de documents, des mandats d'arrêt, des décisions de tribunaux etc. qui ne sont visiblement pas exploitables du tout pour nous. Donc généralement ils se ruinent en documents pour rien. [...] L'asile est une espèce de gros magma de plein d'influences, de plein de gens et de plein d'argent aussi. Et de finalement peu d'émotion.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire ; 2007]

L'émergence d'un marché noir de l'asile est donc la conséquence de la restrictivité accrue de l'accès à la procédure et aux statuts de protection en même temps de déclencher la mise en place de nouveaux procédés de contrôle et de vérification [voir : chapitre 8.3.3]. D'autres effets encore de cette évolution sont pointés par C. Wihtol de Wenden : « La frontière devient une ressource d'autant plus lucrative qu'elle est difficile à franchir et la sécurisation européenne tend à faire monter les prix, transformant une économie informelle en économie organisée. C'est le trafic des migrants qui a conduit les cargos épaves sous pavillons de complaisance, depuis les années 1990, à finir leur voyage au large de l'Europe, et qui a reconverti des pêcheurs en conducteurs de pateras ou de zodiacs »⁶⁶⁶. La fin

⁶⁶³ Noiriél, G. (1998), *op. cit.*, p. 238.

⁶⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁶⁵ Rappelons que la première édition de l'ouvrage de G. Noiriél date de 1991. Aujourd'hui, la *personnalisation du récit* semble en effet prendre le pas sur la présentation de documents censés prouver la persécution.

⁶⁶⁶ Wihtol de Wenden, C. (2010b), *op. cit.*, p. 29.

dramatique que peuvent prendre ces expéditions est bien connue, notamment par le nombre vertigineux de cadavres trouvés annuellement dans la mer méditerranée.

8.3. LE DISPOSITIF BLOQUE

8.3.1. CATEGORISATION AUTO-REALISATRICE

En vue de la production de décisions légitimes, tout travail administratif et juridique consiste fondamentalement à opérer un tri, un classement et une sélection selon des critères indiscutables. H. Garfinkel met en exergue cet aspect à travers deux exemples : la tâche décisionnelle prise en charge par le personnel d'un hôpital psychiatrique s'occupant de l'admissions des patients⁶⁶⁷ et celle incombant aux jurés d'un tribunal⁶⁶⁸. Pour les jurés, un tri des faits allégués en fonction du critère de véracité, distinguant donc entre le probablement vrai et le probablement faux, prend une importance centrale. Il devient, dans le travail des jurés comme dans celui des instructeurs de la demande d'asile, un préalable du jugement juridique sur le fond du dossier. Différentes étapes de classement sont nécessaires dans le but d'une sélection finale des candidats éligibles. La manière dont il faut étudier et appréhender ce passage d'une population de « demandeurs » à une population de bénéficiaires, est thématisée par H. Garfinkel dans son exposé sur les « critères et activités de sélection des patients en consultation psychiatrique externe »⁶⁶⁹. Il soulève notamment la difficulté, pour le sociologue, de cerner la multitude de critères intervenant dans ce processus décisionnel – qui est certainement le reflet de la difficulté pour les professionnels de les appliquer.

La capacité à réaliser un tri avec une précision maximale et une « marge d'erreur » minimale est, selon les agents instructeurs interrogés dans cette enquête, compromis par la préparation des demandeurs et leur recours à des biens et services marchands censés augmenter leurs chances de se faire classer dans la catégorie des ayants droit. Au-delà du classement binaire en ayants droit et non ayants droit, l'instruction de la demande d'asile requiert une catégorisation plus fine. Alors que la procédure de demande d'asile peut, en France, principalement avoir cinq issues (attribution du statut de réfugié, attribution de la protection subsidiaire, rejet simple, rejet comme manifestement infondé, exclusion) sept issues sont possibles en Allemagne (reconnaissance comme réfugié, autorisation à l'asile, interdiction d'expulsion, acheminement vers la procédure de réadmission, rejet simple, rejet comme manifestement infondé, exclusion). Statuer sur une demande d'asile revient donc à classer la demande dans une de ces catégories juridico-administratives dont chacune est associée à des conséquences précises. Pour parvenir à cette catégorisation, l'agent administratif doit faire un examen détaillé du contenu de la demande qui s'opère, lui aussi, à l'aide de catégories découlant de la règle juridique et de la jurisprudence : s'agit-il d'une

⁶⁶⁷ Garfinkel, H. (2007), *Recherches en ethnométhodologie*, Paris : PUF, chapitre 6.

⁶⁶⁸ *Ibid.*, chapitre 4.

⁶⁶⁹ *Ibid.*, p. 325.

personne exposée à une *menace grave* dans son pays d'origine ? Cette exposition, est-elle due à une *activité politique* ? A-t-elle été victime de *persécutions*, de *tortures* ou de *traitements inhumains ou dégradants* ? Peut-elle être considérée comme atteinte d'un *syndrome de stress post-traumatique* ? Est-elle issue d'une zone de *conflit généralisé* ? Les *discriminations* subies par cette personne, peuvent-elles être rattachées à son appartenance à une *minorité ethnique* ou *religieuse* ? L'emploi de ces catégories dans l'instruction d'une demande d'asile est souvent malaisé du fait de leur définition approximative et de leur caractère graduel.

Le travail de classification pour lequel l'agent a recours à son pouvoir discrétionnaire répond en premier lieu à un objectif de réduction de la complexité de la réalité rencontrée. En vue de son traitement administratif, un cas doit être mis en correspondance avec les catégories préexistantes. Comme le remarque M. Foucault, les individus exercent ici un pouvoir de normalisation qui contraint à l'homogénéité : « le pouvoir de la norme fonctionne facilement à l'intérieur d'un système de l'égalité formelle, puisqu'à l'intérieur d'une homogénéité qui est la règle, il introduit, comme un impératif utile et le résultat d'une mesure, tout le dégradé des différences individuelles »⁶⁷⁰. Dans le cadre d'un dispositif de contrôle et de classement, « la formation de toute une série de codes de l'individualité disciplinaire permet, selon M. Foucault, de transcrire en les homogénéisant les traits individuels établis par l'examen »⁶⁷¹. Ce processus d'homogénéisation décrit par M. Foucault paraît en effet comme caractéristique du travail des agents d'instruction. Afin de déterminer la réponse appropriée à une demande d'asile, les agents doivent au fur et à mesure réduire l'hétérogénéité des cas qu'ils rencontrent. Le questionnement déployé dans l'entretien institutionnel est justement consacré à cet objectif. En sollicitant une autre fois le vocabulaire foucauldien, on peut considérer qu'il s'agit d'un « procédé disciplinaire » qui « abaisse le seuil de l'individualité descriptible et font [fait] de cette description un moyen de contrôle et une méthode de domination »⁶⁷². L'intérêt que l'agent administratif porte à la description individuelle et biographique livrée par le demandeur n'est bien évidemment pas un intérêt spontané et universel, mais s'inscrit au contraire dans leur relation administrative. L'enquête de terrain a mis en évidence à quel point l'interaction avec le demandeur se structure autour de l'objectif du discernement de la catégorie juridique applicable. Les déclarations du demandeur apparaissent donc comme le produit du questionnement imposé par l'instructeur. Ce sont ces déclarations qui serviront de base pour son évaluation et sa catégorisation ultérieure. M. Lipsky note à ce propos que la construction d'un client se fait par son assignation à des catégories de traitement et son traitement successif en fonction de ces catégories⁶⁷³. Le dossier administratif d'un client, usager ou demandeur (selon la désignation employée) témoigne donc de la mise en relation entre certaines propriétés du demandeur et les effets juridiques qui leur sont associés.

⁶⁷⁰ Foucault, M. (1975), *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris : Gallimard, p. 216.

⁶⁷¹ *Ibid.*, p. 222.

⁶⁷² *Ibid.*, p. 224.

⁶⁷³ Lipsky, M. (2010), *op. cit.*, p. 59.

Dans un article portant sur *Les catégories de l'entendement professoral*, P. Bourdieu et M. de Saint-Martin mettent en évidence une autre dimension *pratique* des catégories pouvant apparaître comme abstraites et théoriques. Les deux auteurs montrent que les systèmes de classement ne sont pas seulement des instruments de connaissance mais qu'ils remplissent aussi des fonctions qui répondent à des objectifs pratiques. Les systèmes de classement, ou bien les « taxinomies » organisent la perception et structurent la pratique de celui qui les utilise. Or, leur utilisation « n'a rien en commun avec un enregistrement passif, sans pour autant en faire une construction purement intellectuelle »⁶⁷⁴. Elle requiert une opération cognitive de mise en lien du cas individuel avec une catégorie préconstruite. Lors de ces opérations, les taxinomies « trouvent une confirmation incessante dans un univers social organisé selon les mêmes principes » et « sont mises en œuvre avec le *sentiment de l'évidence* qui caractérise l'expérience doxique du monde social »⁶⁷⁵. Ces observations à l'égard de l'activité évaluatrice et classificatrice des professeurs semblent se vérifier pour le corps de métier qui nous intéresse ici. À propos du traitement bureaucratique des étrangers, A. Spire constate une distorsion entre le caractère « allant de soi » que le système administratif de classement révèle pour l'agent administratif et « l'univers des représentations d'un étranger présent depuis peu sur le territoire »⁶⁷⁶. L'observation du travail administratif d'instruction de la demande d'asile laisse en effet conclure que les catégories semblent globalement « aller de soi » pour les agents qui les appliquent avec un « sentiment d'évidence ». Or, des moments de prise de recul entraînant une réflexivité accrue existent dans la pratique professionnelle, notamment des agents peu anciens dans le métier. En dehors de certaines incertitudes entourant l'application correcte des catégories, leur applicabilité même, ainsi que leur légitimité morale et politique, font parfois l'objet de remises en cause. Dans la grande majorité des cas, ces remises en cause sont très ponctuelles et n'affectent pas le travail quotidien de catégorisation. Un grand désaccord ou une incapacité persistante à travailler avec ces catégories peuvent favoriser l'abandon de l'activité, la rupture avec l'institution. Le « sentiment d'évidence » évoqué par P. Bourdieu, M. de Saint-Martin et A. Spire à propos de l'emploi des catégories vaut, pour le cas étudié ici, surtout concernant la simple existence des catégories et la nécessité de leur emploi dans le travail administratif. Leur contenu et leur délimitation peuvent cependant, notamment à l'OFPRA, susciter la divergence de vues et la négociation. La légère asymétrie entre le BAMF et l'OFPRA que l'on constate à cet égard s'explique par la plus grande incertitude et réflexivité des instructeurs français d'un côté, et par la présence d'une doctrine institutionnelle très formalisée en Allemagne de l'autre. Les lignes directrices PO que les instructeurs allemands sont amenés à respecter dans leur appréciation des demandes d'asile spécifient les catégories juridiques générales, précisent leurs contours et définissent plus clairement quel cas y entre et lequel n'y entre pas. Selon les propos de leurs concepteurs, ces lignes directrices sont donc clairement destinées à épargner un travail réflexif long et

⁶⁷⁴ Bourdieu, P. & de Saint Martin, M. (1975), « Les catégories de l'entendement professoral », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 3, p. 68.

⁶⁷⁵ *Ibid.*, p. 80, mise en évidence par l'auteur.

⁶⁷⁶ Spire, A. (2005), *op. cit.*, p. 293.

fatigant aux agents d'exécution. Ils réduisent la marge d'appréciation et le pouvoir discrétionnaire des agents instructeurs, afin de perfectionner le travail de classification et d'obtenir des catégories les plus homogènes possible.

Le travail de catégorisation, permettant ensuite de statuer sur une demande, se fait sur le fond du dossier, autrement dit les faits présentés par le demandeur. Dans la procédure d'asile, le doute et la présomption de mensonges assez systématiques, s'intercalent cependant entre les déclarations du demandeur et leur appréciation juridique. La question de la qualification juridique des faits est donc redoublée par une seconde question qui semble parfois mettre la première « hors-jeu » : celle de la crédibilité renvoyant à la tâche de l'établissement des faits. Alors que cette seconde question appelle inévitablement le recours à des critères plus au moins subjectifs et dépourvus de fondement juridique, la première est censée avoir pour seule référence le texte de loi et, par extension, la jurisprudence. Bien que l'ordre dans lequel l'agent administratif se pose et cherche à élucider ces deux questions essentielles soit variable, la place occupée par l'interrogation sur la crédibilité du récit durant l'entretien est indiscutablement très importante. De ce fait, une dimension subjective et le recours à un raisonnement de « psychologie conventionnelle », au sens où G. Simmel emploie ce terme, se trouvent inévitablement introduits dans le travail de tri.

Dans le sillage de ces deux questions et en-deçà de la catégorisation officielle, un certain nombre de critères et catégories officieuses se cristallisent autour du travail d'instruction. Si toutefois ces dernières ne sont pas censées influencer l'appréciation de la demande, les agents ont peine à les mettre à distance et assument plus ou moins leur intrusion dans le processus décisionnel. Certaines de ces catégories officieuses peuvent facilement être mises en correspondance avec des catégories plus officielles et ne constituent donc en quelque sorte que leur reflet dans le jargon institutionnel et l'échange verbal familial entre agents. Ainsi, la subdivision entre de « bons » et de « mauvais » dossiers par les agents de l'OFPRA est l'empreinte officieuse des catégories officielles : un « bon » dossier est susceptible de mener à l'accord alors qu'un « mauvais » dossier mènera probablement au rejet. Parmi les instructeurs interrogés, certains font volontiers référence à des critères d'intégrité morale, de proximité culturelle, ainsi qu'à une estimation sur la capacité d'intégration qui peut marginalement influencer la décision de l'agent administratif. De manière similaire, une simple sympathie pour le demandeur éprouvée par l'agent ou la perception de sa situation comme particulièrement « dramatique » peuvent favoriser une décision d'accord. Le discours des agents instructeurs montre que ces critères officieux sont très fréquemment rattachés au critère de la nationalité qui structure les pratiques décisionnelles. La nationalité constitue bien évidemment une catégorie administrative officielle, utilisée dans la quasi-totalité des procédures. Sur le critère « objectif » de la nationalité (bien qu'elle soit, dans la procédure d'asile, parfois difficile à déterminer) se greffe donc un imaginaire que les agents construisent quotidiennement au contact avec les demandeurs et à travers les échanges informels avec leurs collègues. Tout comme cela peut être le cas dans la vie sociale ordinaire, certaines représentations stéréotypées sont associées aux différentes nationalités ou, plus largement, aux origines des demandeurs. Au-delà de certains stéréotypes généraux,

d'autres apparaissent comme propres à la procédure d'asile (je résume les stéréotypes les plus souvent entendus) : les Iraniens sont loquaces et de bons conteurs d'histoires, les Chinois ne montrent quasiment pas d'émotion, les Congolais sont flatteurs et dociles, les Arméniens sont insoumis ou arrogants, les Haïtiens sont honnêtes et attachants, les hommes russes sont machos, les femmes russes pleurent facilement... L'information concernant la provenance du demandeur, dont l'agent administratif dispose toujours avant la rencontre, a tendance à drainer un imaginaire et à donner lieu à des anticipations concernant les déclarations et le comportement du demandeur, voire même concernant l'issue de sa demande. Le critère de la nationalité semble donc souvent produire une pré-classification qui ne sera pas sans incidence sur le déroulement de l'entretien. Le pouvoir structurant des anticipations apparaît explicitement, ou bien en filigrane de leur discours.

Le passage du cas individuel à l'assignation catégorielle s'effectue, dans le cadre scolaire étudié par P. Bourdieu et M. de Saint-Martin, « sous les apparences de la neutralité »⁶⁷⁷, alors qu'il est en vérité régi par les structures mentales des agents qui deviennent structurantes pour la réalité qu'ils appréhendent. Selon ces deux auteurs, il y a à l'école un placement d'entrée (social) et un classement de sortie (scolaire) qui se correspondent. Un mécanisme similaire s'observe dans la procédure d'asile : les informations détenues par l'instructeur avant l'entretien (avant tout sur la provenance nationale du demandeur) donnent lieu à certaines attentes concernant la « qualité » du dossier. Il semble ainsi probable que les prédictions que font les agents à l'égard des chances de réussite d'un dossier aient un impact sur ses véritables chances de réussite. Mes interlocuteurs soulignaient souvent l'importance de « rester ouverts à la surprise », de ne pas « aller en entretien avec des idées toutes faites ». L'énonciation même de telles consignes témoigne de l'existence et de l'influence potentielle d'anticipations structurantes. La centralité du critère national dans ces anticipations est mise en lumière par divers auteurs. F. Greslier l'a souligné à l'égard du travail de la CRR (aujourd'hui CNDA)⁶⁷⁸. Elle renvoie aux travaux de G. Noiriel qui parle d'une « tyrannie du national » dans la mesure où l'identification de la nationalité d'une personne deviendrait un aspect décisif du travail juridique et bureaucratique de catégorisation⁶⁷⁹. À travers « l'examen systématique d'une série de dossiers individuels », A. Spire montre « que le critère de l'appartenance nationale n'intervient pas directement dans l'instruction de la demande, il peut en revanche influencer indirectement la décision, dans le cadre d'un pouvoir discréditaire qui consiste à traduire en termes juridiques des préférences sociales illégitimes du point de vue du droit »⁶⁸⁰. Tout comme A. Spire estime que des « logiques implicites » interviennent très

⁶⁷⁷ Bourdieu, P. & de Saint Martin, M. (1975), *op. cit.*, p. 77.

⁶⁷⁸ Greslier, F. (2007), « La Commission des Recours des Réfugiés ou 'l'intime conviction' face au recul du droit d'asile en France », *Revue européenne des migrations internationales* [en ligne], 23/2, page consultée le 20 avril 2012 : <<http://remi.revues.org/4175>>, p. 6.

⁶⁷⁹ Son ouvrage paru en 1991 sous le titre *La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe (1793-1993)* chez Calmann-Lévy est réédité en collection de poche (« Pluriel ») en 1998 et 2006 sous un nouveau titre : Noiriel, G. (1998), *Réfugiés et sans-papiers : la République face au droit d'asile XIX^e – XX^e siècle*, Paris : Hachette.

⁶⁸⁰ Spire, A. (2008b), « Histoire et ethnographie d'un sens pratique : le travail bureaucratique des agents du contrôle de l'immigration », In : *Observer le travail*, Fournier, P. & al. (Eds.), Paris : La Découverte, p. 64.

largement dans la pratique de ceux engagés dans le processus de décision, O. Jubany entend montrer que les « critères du tri des individus ne dérivent pas de règlements ou de la loi mais de leurs propres catégorisations, règles et valeurs dérivés de stéréotypes ambigus nourris par l'expérience et le préjugé social des officiers »⁶⁸¹.

Selon A. Spire, le droit des étrangers se caractérise par son imprécision et le large pouvoir discrétionnaire qui est volontairement laissé aux agents qui l'appliquent⁶⁸². C'est ainsi que, dans le traitement administratif des demandes de droit au séjour, la référence au texte de loi cède très souvent la place à l'utilisation de critères découlant de la conviction et des appréciations personnelles, comme le souligne également O. Jubany⁶⁸³. Mes propres observations de terrain laissent cependant plutôt conclure que la subjectivité est avant tout introduite dans les processus décisionnels à travers la question de la crédibilité. Selon le discours des instructeurs, l'incertitude à l'égard de la véracité des déclarations des demandeurs les « empêche » d'appliquer de manière linéaire et rigoureuse la législation, ce qui correspondrait à leur véritable aspiration et tâche professionnelle. Pour mettre à l'épreuve la véracité du récit et la crédibilité du demandeur, les instructeurs sont obligés d'avoir recours à des estimations et évaluations largement subjectives. La place importante que prend dès lors l'intime conviction dans l'instruction des dossiers découle de la méfiance que les institutions déploient face aux demandeurs d'asile. Elle ouvre la porte à toutes sortes de considérations annexes aux critères juridiques, qui pèsent sur le processus décisionnel avant même la rencontre entre l'agent et le demandeur. En effet, le déroulement de l'entretien est largement prédéterminé et surplombé par l'imaginaire ou bien par le « stock de connaissances » (pour reprendre l'expression chère à A. Schütz) dont tout agent est porteur. Ses attentes découlent des quelques informations dont l'agent dispose au préalable, notamment la nationalité du demandeur, et risquent fort d'avoir l'effet d'une prophétie auto-réalisatrice. La présomption de mensonge, plus ou moins prononcée selon la nationalité du demandeur, est susceptible de favoriser un questionnement sévère et pointilleux qui augmente à son tour les chances que les déclarations du demandeur apparaissent effectivement comme incohérentes ou mensongères. Conscients du caractère rigoureux de l'examen administratif, les demandeurs tendent à se prémunir contre l'échec par une préparation soignée, une adaptation de leur récit ou l'apprentissage d'un récit d'emprunt. Ils font tout pour se conformer à la catégorie du « vrai réfugié », pour se donner le profil de celui que l'institution récompense par l'attribution du statut. C'est dans l'abandon de leur véritable histoire au profit d'une histoire façonnée en fonction des attentes institutionnelles que la présomption ou bien la *prophétie* du mensonge s'auto-réalise.

⁶⁸¹ Jubany, O. (2011), *op. cit.*, 26/1, p. 74.

⁶⁸² Spire, A. (2008a), *op. cit.*, chapitre 3.

⁶⁸³ Jubany, O. (2011), *op. cit.*

8.3.2. L'INTROUVABLE « VRAI REFUGIE »

La catégorie du « vrai réfugié » est applicable quand l'agent instructeur peut répondre positivement aux deux questions essentielles : le récit du demandeur, relève-t-il de la définition juridique du réfugié ? Les faits qu'il présente, peuvent-ils être établis comme vrais ? Le « vrai » correspond donc au « oui » à la seconde question alors que le « réfugié » correspond au « oui » à la première question. La catégorie du « vrai » délimite le cas recherché par rapport à la catégorie du « faux » renvoyant au mensonge et à la fraude ; la catégorie du « réfugié » marque la frontière avec la catégorie du « migrant économique » qui se trouve en dehors du champ d'application du droit d'asile. C'est donc par contraste aux motifs migratoires économiques et au comportement mensonger et frauduleux devant l'administration que se construit la catégorie du « vrai réfugié ». Dans la pratique professionnelle des agents, elle a tendance à devenir essentielle et quasiment mythique. Néanmoins, loin d'être universelle, elle est largement nourrie par l'expérience, les valeurs et l'imaginaire individuel de chaque agent dont la tâche consiste à reconnaître ce « vrai réfugié » dans la masse des demandeurs d'asile. Les agents semblent concevoir la figure du « vrai réfugié » comme correspondant à une réalité concrète et perceptible à condition de s'en donner les moyens. Pour eux, le « vrai réfugié » existe et c'est précisément son existence qui fonde et légitime leur tâche professionnelle. Cette dernière requiert d'apprendre à le reconnaître en faisant le moins d'erreurs possibles.

En dehors de cette conviction fondamentale apparaissant comme nécessaire à l'exercice du métier d'instructeur, bon nombre d'agents interrogés témoigne d'une conscience à l'égard de l'ambiguïté de la catégorie du « vrai réfugié » et de la difficulté à en formuler une définition claire. C'est précisément pour ces raisons que la figure du « vrai réfugié » contient une dimension mythique et renvoie à un imaginaire personnel. Chaque agent en a rencontré un certain nombre dans son exercice professionnel et certaines de ces rencontres semblent fortement marquer l'esprit de l'agent et façonner l'image du « vrai réfugié ». Les rencontres avec les « vrais » participent conjointement à construire et définir la catégorie des « faux » – ils deviennent des références et des points de comparaison utilisés pour reconnaître et rejeter les « faux » sans trop de cas de conscience.

De légères différences se constatent entre le BAMF et l'OFPRA concernant la construction de l'image du « vrai ». Pour délimiter la catégorie de l'ayant droit qu'il s'agit de reconnaître par rapport à celle du non ayant droit, sont souvent évoqués les « véritables » motifs de la demande. Les agents du BAMF ont ici tendance à souligner que les non ayants droit poursuivraient des objectifs qui n'ont « rien à voir avec l'asile » : regroupement familial, mariage, soins médicaux, études, travail etc.

Je pense que la plupart des Éthiopiens viennent ici pour suivre une formation. Les Iraniens aspirent à une vie meilleure, ont souvent déjà de la famille ici. Les vrais combattants politiques n'existent plus.

[Mai 2010, BAMF : femme ; instructrice ; droit ; 1989]

Malheureusement c'est comme ça. C'est comme un jeu. Il ne s'agit pas de persécution mais d'un droit au séjour. Les gens payent des sommes énormes au passeur pour venir ici. [...] Et l'argument, quelqu'un serait mis sous surveillance de l'État et puis il quitte le pays comme ça, on ne peut pas y croire, il ne peut pas sortir du pays aussi simplement.

[Mai 2010, BAMF : homme ; contrôleur de qualité ; droit ; 1989]

Ils vont juste raconter n'importe quoi pour gagner du temps pour leur mariage ici. En ce moment c'est le cas de 85 % parmi les Albanais du Kosovo. Je ne pourrais même pas dire qui ne se serait pas marié ces derniers temps [rit].

[Mai 2010, BAMF : femme ; instructrice ; droit ; 1989]

La figure du « vrai réfugié » se définit donc négativement par rapport à ces motifs impropres à la demande d'asile. Son récit et son comportement ne doivent présenter aucune trace d'un désir autre que celui de se mettre à l'abri d'une menace existentielle immédiate. La catégorie du « vrai réfugié » est donc une catégorie pure et radicalement différente de toute autre catégorie de migrants. La modestie, la reconnaissance et l'absence de besoins matériels dépassant le minimum existentiel sont ainsi interprétées comme indices pour la catégorie du « vrai », alors que leur contraire suscite la suspicion. Une telle vision se lit très bien à travers l'extrait d'un entretien suivant :

Bien sûr que je ne peux pas estimer ce qui se passe dans les centres d'accueil. L'autre jour il y avait un tuteur⁶⁸⁴ [« Vormund »] ici et il s'agissait de la nourriture : 'il ne peut pas manger ce qui est servi dans le centre d'accueil'. Mais pourquoi pas ? Quand j'ai sauvé mon corps et ma vie, parce que j'ai été méchamment persécutée, pour le dire franchement, est-ce que je ne bouffe pas tout ce qu'on me donne ? Est-ce que l'objectif principal, de me sauver, n'est pas atteint ? Et ensuite il ne s'agit plus que de survivre. Mes collègues y vont manger aussi, ils mangent ça aussi. On ne les oblige pas à manger du porc... Et si de l'eau gazeuse suscite des ballonnements, bon, tant pis, on a des ballonnements durant deux semaines et après on s'habitue à l'eau gazeuse. Plutôt que de mourir de soif. Je dirais. Franchement, ça me dépasse. Je me dis : qu'est-ce que j'ai vécu ? Quelles conséquences j'en tire ? Est-ce que c'est important que je mange quelque chose ou est-ce que je dois vraiment apprécier ? Ou j'avais un autre cas, elle avait de la scoliose – j'ai ça aussi ! Et puis : 'elle a besoin de béquilles'. D'accord, on lui donne des béquilles. 'Et elle a besoin d'un matelas orthopédique'. Ok, on lui envoie ça aussi. Et par hasard et j'ai eu l'office des étrangers [« Ausländerbehörde »] au téléphone et il s'est avéré que cette même personne est en train de mener une procédure pour avoir une activité salariée. Comment est-ce possible, elle ne peut pas marcher, elle a mal au dos ! Simplement, ce que je veux montrer : à quel point notre droit est extensible ?

[Mai 2010, BAMF : femme ; instructrice ; droit ; 1989]

⁶⁸⁴ Dans leurs démarches administratives, les mineurs isolés sont toujours accompagnés d'un tuteur.

Selon une vision parfois défendue au BAMF, la personne véritablement persécutée peut être repérée grâce à son comportement. Dans les lettres de décision (y compris dans les blocs de texte formulés par la direction), on trouve des allégations assez affirmées concernant le comportement que l'on peut raisonnablement attendre d'une telle personne. Dans l'extrait de décision suivant est non seulement évoquée la véracité de la prétendue persécution politique, mais aussi le biais par lequel le demandeur a pu gagner le territoire de la RFA (questions relevant d'une importance juridique dans la mesure où seules les personnes venues par voie aérienne peuvent prétendre à l'asile constitutionnel) :

Cette conviction [selon laquelle le récit du demandeur n'est pas crédible] est confirmée par son comportement durant son séjour préalable à sa demande d'asile. Les vrais persécutés politiques font tout pour demander immédiatement l'asile dans la République fédérale d'Allemagne. Ceux qui sont véritablement arrivés par voie aérienne peuvent faire ceci directement à l'aéroport où ils ont atterri, ce dont beaucoup de personnes font usage. Dans le présent cas, le demandeur d'asile n'a cependant formulé sa demande d'asile que plusieurs jours après son arrivée. Déjà pour cette raison, il faut conclure qu'il n'est pas arrivé en République fédérale d'Allemagne par voie aérienne, comme il le prétend, mais par voie terrestre.

[Extrait décision BAMF : cas N°7 ; Iran ; 2008 ; rejet]

Surtout au BAMF mais aussi à l'OFPR, la catégorie du « vrai réfugié » se démarque par rapport aux personnes laissant croire que leur demande d'asile répond à un objectif autre que la recherche d'une protection. Un des critères de définition du « vrai » est ainsi la pureté du motif migratoire. Surtout l'exclusion de tout motif économique présente ici une constante faisant l'unanimité parmi les acteurs institutionnels de la procédure d'asile allemande et française. L'adjectif « économique » est souvent mis en contraste avec celui de « politique » apparaissant comme son contraire. Selon la conception prédominante, le « vrai réfugié » est donc un réfugié *politique*. La référence au caractère politique de la persécution que doit avoir crainé ou subi le prétendant au statut apparaît particulièrement souvent dans le discours de certains agents de l'OFPR. L'espèce rare du « vrai réfugié politique » semble relever d'une certaine noblesse et d'un mérite dont sont privés d'autres catégories de demandeurs, indépendamment de la réalité de leur besoin de protection. Parmi les ayants droit au statut de protection, certains agents de l'OFPR semblent opérer une distinction nette entre ceux dont le vécu mérite l'attribution du statut de réfugié et ceux dont le vécu relève des problématiques couvertes par la protection subsidiaire. Non seulement celle-ci donne juridiquement accès à des droits moins favorables que le statut conventionnel – dans le discours de certains agents elle apparaît aussi, par contraste, comme un statut moins prestigieux. Il s'agit en effet d'agents plutôt anciens dont l'expérience professionnelle remonte à la période d'avant l'introduction de la protection subsidiaire (2003). Celle-ci est souvent décrite comme un tournant, ou tout du moins un changement important dans le travail de l'Office. L'existence chez certains agents d'une espèce de nostalgie pour le « vrai réfugié politique » relève donc d'un effet générationnel : les agents arrivés après 2003 sont moins enclins à introduire une hiérarchie entre ces deux types d'ayants droit. La nostalgie des anciens découle aussi du fait que la demande « politique », aujourd'hui moins fréquente

qu'auparavant, serait plus saisissable et plus facile à instruire. Les persécutions et menaces n'émanant pas de l'État et ne répondant pas à un engagement politique de la part du demandeur, sont parfois considérées comme plutôt éloignées de la problématique initiale de l'asile.

C'est très déstabilisant pour les OP qui sont beaucoup plus jeunes aujourd'hui et qui ont moins l'expérience des dossiers plus solides, politiques etc. Donc ils se posent beaucoup de questions pour savoir si c'est vrai que cette femme est victime de violences, si ce jeune homme a reçu des coups de feu parce qu'il aimait sa cousine... On s'éloigne un peu de l'asile. Encore, l'excision c'est beaucoup plus cadré, mais tout ce qui est prostitution et violences conjugales, mariage forcé... pourtant ça existe !

[Juin 2010, OFPRA : homme ; encadrement supérieur ; ethnologie ; 1990]

Les problématiques auxquelles renvoie cet agent semblent pour lui davantage relever d'un malheur privé et plutôt « ordinaire », d'une insatisfaction générale avec la situation économique et sociale régnant au pays d'origine. Alors que le bénéficiaire de la protection subsidiaire apparaît comme un « miséreux » et un « malchanceux », le réfugié politique se rapproche plus de la figure du héros, du combattant de la liberté, de l'aventurier etc. Son histoire est souvent perçue comme intéressante et excitante.

Pendant les trois ans que je travaillais sur l'Algérie j'ai rencontré des paysans, des islamistes, des professeurs d'école, des policiers, des hommes politiques, des journalistes, donc c'était incroyablement enrichissant. C'était vraiment une très, très bonne expérience qui m'a renforcé dans mon intérêt pour le métier. [...] Au fur et à mesure, j'ai commencé à travailler sur d'autres zones géographiques comme les Balkans. Au début je traînais un peu des pieds parce que je ne connaissais rien sur la zone et il fallait appliquer une jurisprudence très établie de la CNDA. Et ça, c'était aussi une forme de révélation parce que c'était une demande complètement différente, ce n'étaient pas du tout des militants politiques mais juste des victimes de guerre. Tous. Qui étaient sûrs d'avoir un accord donc il n'y avait même pas l'enjeu d'évaluer la crédibilité... à peine !

[Juin 2010, OFPRA : homme ; chef de section ; droit ; 2003]

Même si la vision clivée voire hiérarchisée des deux formes de protection est, selon une agente d'encadrement, aujourd'hui moins répandue qu'au moment de l'introduction de la PS, un certain goût pour la demande « politique » se lit toujours à travers de nombreux entretiens. À ce propos, la Turquie est souvent citée comme un pays d'origine dont la demande est, ou a été, intéressante en vertu de sa nature politique.

La demande turque est une demande que j'aimais bien. Parce que justement, c'est une demande politique et on n'a plus beaucoup de demandes politiques. Donc ça changeait de thématique et ça rendait le travail plus intéressant. Je crois qu'en général, les gens aiment bien cette demande. [...] C'est un profil qui plaît et qui nous permettait de varier plus la demande, parce qu'en ce moment c'est plutôt PS. La demande turque changeait un peu. Et dans la demande politique, c'est quand même

aussi plus facile de se rendre compte de la réalité du militantisme de la personne, je pense que c'est une bonne demande pour commencer le travail.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2003]

Pour la Turquie, c'est une des dernières demandes d'asile politique parce que ce sont des gens qui sont militants politiques et qui sont persécutés pour ça.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2006]

Alors qu'à l'OFPRA, certaines divergences concernant la vision du « vrai réfugié (politique) » se cristallisent autour de l'expérience de l'introduction de la PS, la vision semble, de ce point de vue, plus homogène chez les agents du BAMF appartenant quasiment tous à la même génération d'instructeurs. Une plus forte sympathie pour les « vrais réfugiés *politiques* » semble néanmoins se constater chez quelques agents. Un clivage similaire à celui entre la PS et le statut conventionnel s'observe au BAMF à propos des reconnaissances à titre médical. La problématique médicale est fréquemment appréhendée comme celle étant la plus éloignée de l'idée initiale du droit d'asile. De nombreux agents du BAMF témoignent d'une incompréhension par rapport au fait que l'État allemand se propose de prendre en charge le traitement médical d'étrangers malades.

Pour le dire avec les mots de C. Wihtol de Wenden, une interrogation sur « l'adéquation entre la définition politique de la Convention de Genève et les figures sociologiques des réfugiés d'aujourd'hui »⁶⁸⁵ s'impose. En parlant d'asile ou de réfugiés « politiques », on exclut tout un ensemble de situations et de problématiques donnant désormais droit à un statut de protection. Beaucoup de ces situations étaient déjà couvertes par le texte de la Convention de Genève dans lequel le motif politique n'est qu'un parmi cinq motifs de persécution. La conception de l'asile s'est cependant, au fil des jurisprudences et en réponse au contexte géopolitique international, centrée autour des persécutions étatiques à motif politique. G. Frigoli conclut à une reconfiguration de la politique française et européenne en matière d'asile et évoque « le passage d'une conception politique de l'asile dans le contexte de la 'guerre froide' à une conception humanitaire associée à l'émergence d'un nouvel ordre mondial dont procède la 'dépolitisation' de cet enjeu stratégique »⁶⁸⁶. L'adjectif « politique » peut ainsi être considéré comme le vestige d'une conception antérieure du droit d'asile avec laquelle les États européens ont décidé de rompre à travers l'adoption de la directive qualification. Son emploi toujours fréquent dans le discours des acteurs de la procédure d'asile peut, soit constituer un réflexe langagier, soit indiquer une nostalgie pour la conception aujourd'hui dépassée de l'asile. C'est ainsi que cet avocat allemand constate :

Ce qui est intéressant, c'est que le terme de 'persécution politique' est toujours utilisé même par le tribunal administratif fédéral [« Bundesverwaltungsgericht »]. Quand on ne connaît pas le contexte... Le contexte est : persécution politique égale persécution étatique et cela est la loi fondamentale d'airain du système d'asile allemand. Ce n'est

⁶⁸⁵ Wihtol de Wenden, C. (2010d), Question migratoire au XXI^e siècle. Migrants, réfugiés et relations internationales, Paris : Presses de Sciences Po, p. 156.

⁶⁸⁶ Frigoli, G. (2009), « De la circulaire au guichet. Une enquête sur la fabrique des populations vulnérables par les politiques publiques », *Déviance et Société*, 33/2, p. 133.

plus vrai depuis la directive qualification. Mais vous trouvez toujours le terme de persécution politique dans les décisions. Derrière ce terme se cache tout le système allemand dévié, qui a été complètement détaché du droit international.

[Mai 2010, Francfort : homme ; avocat ; droit]

Si d'un côté les professionnels de la procédure d'asile doivent adapter leur langage et leurs pratiques aux nouvelles dispositions juridiques, ces dernières entraînent également des changements pour les demandeurs qui n'ont toutefois pas un accès aussi immédiat à l'information que les professionnels. De nombreux agents remarquent néanmoins la rapidité étonnante avec laquelle certaines informations sont diffusées au sein de la communauté des demandeurs et des réfugiés ; une nouvelle jurisprudence ou disposition juridique aurait toujours un impact sur le contenu des récits soumis à l'institution. D'un autre côté, cet avocat allemand constate que les demandeurs ne sont souvent pas au courant du fait que leur véritable histoire peut donner lieu à un statut de protection ce qui les amène à inventer un récit de persécution politique « classique ».

Des femmes qui ont un destin typique de femmes, mariage forcé ou quelque chose du genre, ne pensent pas qu'on peut avoir une protection pour cela ici. Donc elles inventent une histoire de manifestations, quelque chose.

[Janvier 2011, Francfort : homme ; avocat ; droit]

En effet, les problématiques telles la discrimination ou la persécution en fonction du genre ou de l'orientation sexuelle peuvent désormais entrer dans le champ d'application du droit d'asile, alors qu'elles en étaient auparavant exclues. Alors qu'il paraît de plus en plus difficile de tracer une limite claire entre la catégorie de l'asile et celle de l'immigration, les politiques d'asile et la pratique des administrations sont toujours fondées sur cette distinction. La pureté des catégories et la singularité du motif migratoire apparaissent aujourd'hui comme des exigences fictives ne correspondant à aucune réalité. Personne parmi les professionnels de la procédure et du contentieux de l'asile, ne semble aujourd'hui véritablement remettre en cause le fait que la majorité des mouvements migratoires est impulsée par un ensemble hétérogène de facteurs. La subdivision des migrants en deux groupes isolés, tout comme la concentration sur la persécution politique et étatique, est un artefact jurisprudentiel pour lequel le texte original de la Convention de Genève ne fournit pas véritablement de fondement. Les propos de ce magistrat de la CNDA appuient une telle analyse :

Il y a deux catégories qui s'affrontent : celle de l'asile, qui est noble, et celle de l'immigration, qui est ignoble. Mais la réalité est continue et non dichotomique, comme ces deux catégories ! Les demandeurs ont souvent un mélange de raisons, mais pour certaines régions il y a quand même des motifs politiques plus véritables que pour d'autres. Et la Convention de Genève est plutôt continue que dichotomique. On a créé ces catégories étanches après-coup. La différenciation est difficile car la majorité des dossiers sont gris.

[Juin 2011, Paris : homme ; magistrat ; histoire, sciences politiques]

L'évidence du « mélange de raisons » à laquelle renvoie ce magistrat ne peut cependant que difficilement apparaître dans le discours officiel, dans la mesure où elle met en branle les

fondements sur lesquels les dispositifs d'asile et d'immigration européens et nationaux sont construits. En plus d'être passée sous silence dans le discours des responsables politiques et institutionnels, elle disparaît des récits des demandeurs. Voulant à tout prix éviter d'être confondus avec la catégorie « ignoble » de l'immigration, ils tendent à éliminer soigneusement de leurs déclarations toute référence à d'éventuels motifs migratoires d'ordre économique ou familial. M.-T. Têtu met en évidence l'existence de raisons officielles et officieuses du départ des migrants algériens qu'elle suit dans son étude longitudinale : « Dans les dossiers et en particulier dans les récits qui doivent être rédigés pour les demandes d'asile peuvent se lire les raisons officielles du départ et en filigrane se devinent des raisons plus profondes, inavouées ou inavouables, complexes et imbriquées. Les stéréotypes que reprennent les Algériens, les faits qu'ils racontent et dont ils n'ont peut-être pas été eux-mêmes victimes, les preuves qu'ils produisent, ne sont pas choisis par hasard, témoignent d'un contexte, de conditions de vie, de situations et de leurs perceptions par les individus. On peut y lire des échos de la crise sécuritaire, politique et économique traversée par l'Algérie dès les années 1985 et de la période de terrorisme qu'a connue ce pays depuis 1991 à partir de l'interruption du processus électoral et du recours à la violence. La violence et l'insécurité subies directement ou indirectement sont les raisons les plus souvent évoquées. Au-delà des stéréotypes auxquels ont recours le plus couramment les migrants parce qu'ils pensent qu'ils sont recevables par les autorités françaises, le racket, les faux barrages et les lettres de menaces des groupes terroristes, d'autres indices donnent une idée des violences, de la nature de l'insécurité et de leurs conséquences associées »⁶⁸⁷. Au regard de cette multitude de raisons pour quitter l'Algérie, peut-on raisonnablement répondre à la question de savoir si ces migrants sont des « vrais réfugiés » ou pas ?

Il apparaît finalement qu'une multitude d'acteurs contribue au maintien de la fiction du « vrai réfugié » et, par là même, de l'artifice de la dichotomie opposant asile et immigration : tout d'abord les responsables politiques et les législateurs, ensuite les administrations et juridictions de l'asile, mais finalement aussi les demandeurs et leurs conseillers. Le maintien de la figure fictive du « vrai réfugié » contre les évidences de la réalité migratoire est donc rendu possible par l'effort conjoint de tous ces acteurs. Il répond bien évidemment à une volonté politique, puisque le dispositif d'asile même repose sur la supposition que le « vrai réfugié » existe. Son existence serait prouvée par les décisions d'accord annuellement produits au sein de ce dispositif – et légitime, par conclusion inverse, son existence et son maintien. La fiction sociale du « vrai réfugié » et la « fiction juridique de l'asile » dont parle J. Valluy⁶⁸⁸ s'entretiennent donc mutuellement et contribuent à la pérennité du dispositif bureaucratique.

⁶⁸⁷ Têtu, M.-T. (2008), « La migration au risque de l'illégalité, entre France et Algérie (1998-2004) », *Revue européenne des migrations internationales* [en ligne], 24/3, page consultée le 6 octobre 2010 : <<http://remi.revues.org/index4831.html>>, p. 144.

⁶⁸⁸ Valluy, J. (2004), « La fiction juridique de l'asile », *Plein Droit – La revue du GISTI* [en ligne], 63, page consultée le 23 novembre 2010 : <<http://www.gisti.org/doc/plein-droit/63/fiction.html>>.

8.3.3. SURENCHERE DU CONTROLE

L'évolution du dispositif d'asile est souvent décrite comme étant le résultat d'une intentionnalité politique. À travers l'adoption d'une législation et de pratiques décisionnelles de plus en plus restrictives, à travers un verrouillage progressif des frontières et de l'accès à la procédure ainsi qu'aux droits et, plus finement, à travers l'adoption d'une attitude et d'un discours caractérisé par la méfiance, la suspicion voire même la criminalisation des demandeurs d'asile, les États européens auraient démantelé le système de la Convention de Genève en y substituant un dispositif se présentant avant tout comme un instrument de refus et de contrôle migratoire. Un des principaux défenseurs de l'hypothèse de l'*intentionnalité politique* de cet engrenage répressif est J. Valluy. Le « grand retournement du droit d'asile contre les exilés », au fil duquel leur accueil se serait transformé en son contraire, leur rejet massif, est ici interprété comme le résultat d'une démarche « technocratique »⁶⁸⁹ dans le jugement de l'exil ainsi que de l'adoption de l'idéologie restrictive de l'« asile dérogatoire »⁶⁹⁰. D'un autre côté, ces transformations endogènes s'inscriraient dans un contexte de « radicalisations des multiples politiques antimigratoires et des poussées xénophobes dans les cultures politiques européennes »⁶⁹¹. J. Valluy analyse l'évolution du dispositif d'asile comme impulsé par les élites dirigeantes qui s'orientent progressivement vers une politique xénophobe et antimigratoire. De nombreux autres auteurs s'intéressant à cette même thématique argumentent dans un sens similaire. Ainsi, E. d'Halluin entend montrer dans sa thèse « comment la politique du soupçon qui prévaut en France et, plus largement, dans toutes les démocraties qui déclarent aujourd'hui lutter contre les détournements de procédure d'asile conduit à multiplier les épreuves de l'asile »⁶⁹².

En se concentrant unilatéralement sur le rôle des responsables politiques et institutionnels dans l'évolution récente, cette approche néglige l'impact que le comportement d'autres types d'acteurs a pu avoir sur ce processus. J'aimerais ici développer une vision comprenant l'état actuel du dispositif d'asile comme le résultat d'un processus avançant par réactions réciproques. Il est bien connu que toute règle restrictive, toute interdiction ou limitation est susceptible d'entraîner des tentatives de détournement, de dépassement de cet obstacle

⁶⁸⁹ J. Valluy explique l'origine de l'élévation tendancielle du taux de rejets comme « une production technocratique, celles de corps de fonctionnaires spécialisés, travaillant à juger et justifier les décisions portées sur chaque résident exilé par référence à un régime juridique devenu ésotérique sous l'accumulation des décisions juridictionnelles et des constructions savantes du droit d'asile » et l'inscrit dans un contexte de radicalisation des politiques migratoires et d'émergence des partis d'extrême droite. Valluy, J. (2009), *op. cit.*, p. 41.

⁶⁹⁰ J. Valluy distingue deux systèmes philosophiques de conception du droit d'asile : premièrement, le *droit d'asile axiologique* « découle d'un système de valeur qui conduit à une politique d'ouverture des frontières offrant par elle-même l'essentiel de la protection recherchée par les réfugiés et qui apporte, en second plan, un soutien symbolique et matériel à ceux ou celles qui sont ainsi reconnus réfugiés ». Deuxièmement, l'actuelle philosophie de *droit d'asile dérogatoire* offre « essentiellement et exceptionnellement une autorisation d'entrée et de séjour dans le pays refuge pour échapper à des persécutions », le droit d'asile présentant donc « une dérogation à la fermeture des frontières » et à la souveraineté territoriale des États. *Ibid.*, p. 155.

⁶⁹¹ *Ibid.*, p. 183.

⁶⁹² D'Halluin, E. (2008), *op. cit.*, p. 67.

(supplémentaire). Dans le droit et la procédure d'asile, un tel mécanisme où contrôle et détournement du contrôle se répondent mutuellement semble être à l'œuvre. L'idée selon laquelle certaines mesures restrictives et certaines épreuves supplémentaires ont entre autres été mises en place en réaction aux comportements déviants de ceux qui parcouraient la procédure d'asile, apparaît assez rarement dans les écrits scientifiques sur la question. On la retrouve cependant dans l'analyse d'A. Decourcelle et S. Julinet : « À partir du moment où l'OFPRA et la commission [de recours des réfugiés, ancienne CNDA] se sont mis à rejeter massivement les demandes pour faits non avérés, certains demandeurs d'asile ont eu logiquement recours à la fabrication de faux documents pour appuyer les événements dramatiques qu'ils avaient subis. Parfois, par la même occasion, ils en profitent aussi pour rallonger la sauce de leur récit avec des arrestations ou des engagements politiques qu'ils n'ont pas eu afin de mieux correspondre au portrait type du réfugié. Décelant des fraudes massives de ces 'menteurs professionnels', les instances de détermination de la qualité de réfugié en profitent alors pour pousser plus loin leurs exigences entraînant ensuite un perfectionnement dans la fabrication des faux, puis un nouveau durcissement, etc. Cette logique de suspicion sur les documents et les déclarations a donc été induite par la sévérité croissante de l'OFPRA et de la CRR »⁶⁹³. Les deux auteurs ne remettent aucunement en cause la véracité des « événements dramatiques qu'ils [les demandeurs] avaient subis » et voient la sévérité des institutions comme déclencheur de leurs tentatives désespérées de convaincre l'agent administratif de leur besoin de protection. C'est ainsi que la prétendue « qualité » des demandes d'asile n'aurait pas fondamentalement varié depuis 50 ans, mais « ce sont bien les instances de détermination de la qualité de réfugié, et en premier lieu l'OFPRA » qui auraient « imposé, sous la pression des gouvernements successifs, des critères de plus en plus draconiens : exigence de preuves de plus en plus importantes, jurisprudence sur les agents de persécutions, etc. Si ces mêmes critères avaient été appliqués au cours des années 1950 et 1960, la très grande majorité des réfugiés de l'époque n'aurait probablement jamais accédé à la protection de l'OFPRA »⁶⁹⁴. Finalement, A. Decourcelle et S. Julinet argumentent, comme J. Valluy et E. d'Halluin, que l'imposition de vérifications et de contrôles de plus en plus stricts s'est fait indépendamment d'une quelconque « qualité » de la demande et du comportement que les demandeurs adoptent face à l'institution.

Il ne s'agit ici en aucun cas de porter la « faute » de l'accroissement du nombre de rejets et de l'endurcissement du dispositif d'asile sur les demandeurs. Je suis, comme la majorité des auteurs se prononçant sur cette question, convaincue que les détenteurs du pouvoir politique et administratif ont été les principaux moteurs de cette évolution. D'un point de vue sociologique, il me semble néanmoins important et intéressant de prendre en compte la manière dont les demandeurs ont réagi aux entraves successivement ajoutées. Pour comprendre le processus dans son ensemble, l'agir des demandeurs ne doit pas uniquement être vu comme une réaction à un stimulus extérieur, mais doit également être envisagé comme stimulant à son tour des réactions politiques. En adoptant une telle perspective,

⁶⁹³ Decourcelle, A. & Julinet, S. (2000), *Que reste-t-il du droit d'asile ?*, Paris : L'esprit frappeur, p. 100.

⁶⁹⁴ *Ibid.*, p. 125.

l'évolution du dispositif d'asile peut être décrite comme un mouvement en forme de spirale, comme un processus de surenchère dans lequel les actions et réactions des uns et des autres se stimulent mutuellement.

Mon matériau empirique ne me permet pas de me prononcer, comme le font A. Decourcelle et S. Julinet, sur un éventuel changement dans la « qualité » des demandes d'asile, concept en lui-même problématique. Autrement dit, il me paraît osé et non pertinent d'avancer des hypothèses trop affirmées sur les *véritables* motifs migratoires des demandeurs d'asile et sur le caractère *véridique* de leurs déclarations. L'utilisation de plus en plus fréquente de récits d'emprunt et de documents contrefaits semble cependant incontestable et n'est que rarement remise en cause. Simultanément ont lieu une multiplication des épreuves et obstacles à l'obtention du statut et une radicalisation du doute institutionnel à l'égard des récits des demandeurs. Ces deux évolutions apparaissent comme corollaires l'une de l'autre. À en croire les représentants institutionnels et gouvernementaux, c'est suite à la découverte de plusieurs cas de fraude et de détournement de procédure que l'administration a commencé à considérer les demandes d'un œil plus suspect. Cependant, la chronologie de cette relation causale pourrait tout aussi bien être inverse : comme le suggèrent les auteurs cités ci-dessus, la présentation de récits (partiellement) inventés ou de documents contrefaits représenterait plutôt la réaction à un durcissement des pratiques administratives, à une élévation du niveau d'exigences en termes de crédibilité et à une attitude généralement moins favorable à la reconnaissance des réfugiés. L'introduction du doute et de la méfiance radicale dans la procédure d'asile déclenche donc un processus de surenchère : à mesure que les institutions augmentent leurs exigences en termes de crédibilité et de gravité des faits allégués par les demandeurs, ces derniers adaptent leurs dossiers à ces exigences ; à mesure que les demandeurs présentent des faits biographiques et des documents inauthentiques, les institutions instaurent des procédures de vérification et de contrôle plus sévères. Il n'est pas besoin de savoir « qui a commencé » pour constater que le processus de surenchère a, de fait, mené à une situation bloquée où les exigences et le contrôle institutionnel stimulent la créativité des demandeurs dans l'invention de moyens pour, tour à tour, y répondre et s'y soustraire.

Ce processus en spirale de contrôle et de soustraction au contrôle peut être illustré par trois exemples issus de l'enquête de terrain :

1 – Pour faire face au grand nombre de demandes, la France et l'Allemagne ont établi une liste de pays considérés comme sûrs. Il en découle que les demandeurs issus de ces pays sont supposés ne pas rentrer dans le champ d'application des textes de loi. Le fait de venir d'un pays « sûr » entraîne donc des désavantages en termes juridiques (en Allemagne), procéduraux et de prise en charge matérielle (en France). De manière générale, les ressortissants des pays d'origine dits sûrs n'ont pratiquement aucune chance d'obtenir un statut de protection. Par voie de conséquence, certains des demandeurs issus de ces pays évitent de divulguer leur provenance et prétendent venir d'un pays voisin. S'étant rendu compte du phénomène des « faux » soudanais, des « faux » sri lankais et des « faux » azéries etc., les agents instructeurs ont commencé à vérifier les origines prétendues des demandeurs, surtout quand ces derniers ne présentent pas de documents d'identité

valables. Une instructrice française explicite le problème à propos de la demande arménienne alors qu'un instructeur allemand prend l'exemple de la demande soudanaise :

Pour les Arméniens par exemple, s'ils disent avoir été persécutés en raison de leurs origines [azéri] mais si vous n'établissez pas ces origines, là c'est badaboum. Les origines, on les a ou on ne les a pas. Ce n'est pas comme le militantisme qui peut être plus ou moins important. [...] Parfois je suis vraiment étonnée à quel point les gens vous racontent n'importe quoi.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; langues ; 2006]

Avant, j'ai beaucoup traité le Soudan, c'est un pays où on sait au bout de cinq minutes quel va être le résultat. Mais c'était dû au fait que ce n'étaient que rarement des vrai Soudanais. [...] Parmi 100, il y avait peut être un vrais Soudanais. [...] Les vrais étaient plutôt du type arabe, pas du type négroïde, ils parlent une autre langue. Les faux Soudanais parlaient tous seulement l'anglais, ou disaient qu'ils ne parlaient que l'anglais pour éviter qu'on reconnaisse d'où ils viennent à travers la langue.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1988]

La langue ou le dialecte peuvent constituer un indice important. Au-delà, un questionnement extrêmement précis sur les caractéristiques, lieux et particularités du pays ou de la région dont la personne dit être originaire sert de repère à la vérification des origines avancées. Depuis que cette pratique de questionnement est connue, les demandeurs tendent à se préparer à ce type de questions, à apprendre les informations essentielles sur le pays d'origine dont ils se réclament. Les agents instructeurs, à leur tour, me disaient devoir modifier leurs questions de temps à autre pour réussir à surprendre les demandeurs se prévalant d'origines inauthentiques.

2 – En dépassant l'échelle nationale, prenons l'exemple du dispositif Dublin-Eurodac. Celui-ci a été mis en place afin d'empêcher les demandes d'asile multiples (« *asylum-shopping* ») et de définir l'État membre responsable pour l'instruction d'une demande d'asile donnée, à savoir celui où le demandeur a été contrôlé et enregistré pour la première fois. La personne est dès lors contrainte à demander l'asile dans cet État membre et ne peut le faire nulle part ailleurs. Pour des raisons diverses (proximité linguistique, attaches sociales ou familiales, conditions d'accueil, prestations sociales...) ⁶⁹⁵, les demandeurs sont parfois désireux d'échapper à cette imposition et migrent vers un autre État membre. Or, s'ils ont été fichés dans la base de données biométriques Eurodac, ils seront partout reconnus comme ayant transité par un autre État membre dans lequel ils doivent dès lors retourner pour demander l'asile. Depuis un certain temps, l'Allemagne et la France sont de plus en plus fréquemment confrontés à des cas de demandeurs d'asile qui, au moment de la requête Eurodac, présentent des empreintes digitales non utilisables. Ceci s'expliquerait, selon les représentants institutionnels, par le fait que certains demandeurs s'abîment volontairement la pulpe de leurs doigts pour échapper à la reconnaissance par empreintes digitales. Cet

⁶⁹⁵ À propos des facteurs déterminant le choix du pays de destination, voir : Neumayer, E. (2004), « Asylum destination choice. What makes some west European countries more attractive than others ? », *European Union Politics*, 5/2 : pp. 155-180.

instructeur allemand par exemple explique comment cette nouvelle pratique met le système Dublin en échec :

On a de plus en plus affaire à des demandeurs d'asile qui viennent des pays nordiques pour faire une seconde demande ici. Et en partie, ils ont même la pulpe des doigts abîmée, c'est le prochain pas. [...] Ça veut dire que les demandeurs s'adaptent toujours aussi.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1991]

Un agent d'encadrement de l'OFPPA se plaint du laxisme de son institution face à ces cas qui, selon lui, relèvent de la fraude et devraient être sanctionnés :

Maintenant il y a de plus en plus de choses auxquelles on ne fait pas attention. On a par exemple un problème d'empreintes des demandeurs qui s'abîment les doigts volontairement. À l'époque où je suis entré à l'OFPPA on aurait dit : identité non établie, hop ! Maintenant on se pose beaucoup plus de questions. On se dira : effectivement il a triché sur les empreintes, mais c'est pour ne pas risquer d'être renvoyé en Pologne à cause de Dublin. Donc on ne fait pas attention, c'est pas grave [sur un ton ironique].

[Juin 2010, OFPPA : homme ; encadrement supérieur ; ethnologie ; 1990]

Ces pratiques extrêmes et autodestructrices constituent une autre tentative de soustraction au contrôle migratoire et restent heureusement assez rares.

3 – On peut finalement citer ce que les agents allemands perçoivent comme étant « des raisons de fuite ultérieures, volontairement créés » (« *selbstgeschaffene Nachfluchtgründe* ») : un demandeur dont la première demande a été rejetée par les deux instances peut exiger un réexamen de son dossier à condition de pouvoir prouver que l'état des faits a évolué depuis sa première procédure et de pouvoir apporter de « nouveaux éléments » à son dossier. De tels changements justifiant la réouverture de la procédure peuvent se rapporter à des évolutions ayant lieu dans son pays d'origine ou bien à ses propres activités entreprises lors de son séjour dans le pays d'accueil. Depuis que les institutions se sont rendues compte que certains demandeurs rejetés se seraient livrés à des activités politiques en exil ayant, selon eux, pour seul objectif de créer artificiellement de nouveaux éléments justifiant un réexamen de leur dossier, les demandeurs doivent prouver que les convictions motivant leurs activités politiques existaient préalablement à leur départ du pays d'origine. De plus, l'activité politique en exil doit atteindre un niveau de visibilité suffisant pour pouvoir donner lieu à d'éventuelles menaces en cas de retour. Tout en la déplorant, cet instructeur allemand décrit la surenchère ayant eu lieu :

Pendant une période, beaucoup de demandeurs ayant été refusés dans la première procédure ont commencé à se livrer à des activités politiques en exil et ont ensuite introduit une demande de réexamen. À cette époque, j'avais l'impression que c'était une sorte de course à l'armement⁶⁹⁶. Au début on disait : l'activité politique normale en exil, quand elle n'est pas suréminente, ne peut pas mener à l'attribution du statut.

⁶⁹⁶ L'instructeur emploie le verbe allemand « *aufärsten* » qui veut dire « se réarmer », « se militariser ».

Ensuite, ils [les demandeurs] ont fait plus. Puis nous aussi, on s'est réarmé, les politiques et les tribunaux ont augmenté les exigences. Ça ne me plaisait plus trop parce que je ne trouvais plus ça très sérieux, c'était une sorte de passe d'armes qui était menée à un niveau toujours supérieur.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1992]

C'est donc encore une fois la suspicion et la méfiance, ici à l'égard des véritables motifs et de l'authenticité de l'engagement politique entrepris en exil, qui déclenche le processus de surenchère (bien que l'on puisse également considérer que ce soit l'entreprise d'un militantisme pour des buts procéduraux et non politiques qui a d'abord donné lieu à la méfiance de l'institution, mais que ce comportement des demandeurs ne résulte que de la trop grande sévérité avec laquelle a été évaluée leur première demande etc.). Le doute et les interrogations que les agents développent face aux activités politiques en exil entreprises par certains déboutés du droit d'asile désireux de faire réexaminer leur dossier, sont bien illustrés par les propos de cet instructrice allemande :

Et quand ils commencent avec les activités politiques en exil, bien sûr que je me pose des questions : cette bonne apolitique d'Éthiopie, pourquoi elle va maintenant aux manifestations ici et lutte pour son pays ? Hein ? Elle doit quand même me faire comprendre ça. Et puis il y a un avocat qui les envoie à toutes les manifestations qui ont lieu quelque part et puis ils y vont... [rit]... Et des photos ! Tout est mis sur internet ! Ils disent tous être surveillés depuis l'étranger mais tout le monde est en première ligne d'un groupe de personnes. Et tout est photographié et mis sur Facebook et compagnie... Si j'ai peur d'être persécutée, je fais ça discrètement, non ? Oui, c'est drôle ! Ils ont fait trois ans d'école et deviennent ici hautement politisés ! Et savent à peine écrire leur nom... hmmm...

[Mai 2010, BAMF : femme ; instructrice ; droit ; 1989]

Le fait que les professionnels chargés d'évaluer les dossiers de demande d'asile soient *effectivement* confrontés au problème de la non-vérité et du mensonge dans la procédure n'est que rarement mentionné de manière explicite dans la littérature scientifique. L'existence d'un nombre difficile à estimer mais certainement non négligeable de demandeurs, qui allèguent des faits inauthentiques ou qui ont recours à des moyens non prévus par la procédure pour faire aboutir leurs demandes est généralement passé sous silence. Ne pas prendre acte scientifiquement et au-delà de tout jugement de valeur de l'occurrence fréquente d'un comportement, du point de vue administratif *déviant*, prive le chercheur de la perception et de la description du processus de surenchère qui avance par réactions réciproques. Le risque n'est pas seulement de négliger un pan important de l'analyse, mais aussi d'abandonner l'interprétation du comportement des demandeurs au jugement moral des institutions et représentants politiques, et, par là-même, de renoncer à proposer une explication sociologique approfondie du mensonge.

8.3.4. PARALYSIE DE LA PROCEDURE PAR MEFIANCE RECIPROQUE ?

Le soubassement de la surenchère du contrôle et de son contournement dans la procédure est le doute radical et un sentiment de méfiance dominant l'intégralité de la procédure d'asile. La question de la confiance apparaît comme cruciale dans la procédure d'asile pour trois raisons principales qui seront détaillées au fur et à mesure de ce chapitre. Alors que la méfiance que les agents administratifs déploient face aux demandeurs, ou plus précisément face à leur récit, peut désormais être considérée comme un fait scientifiquement établi (sur lequel je vais revenir dans un instant), la nature confiante ou méfiante du rapport que les demandeurs entretiennent avec l'agent administratif et l'institution est moins certaine. Une enquête sociologique que j'ai menée durant l'année 2008/2009 sur le parcours des réfugiés statutaires en France a montré que ce rapport n'est pas systématiquement méfiant⁶⁹⁷. Malgré les mauvaises expériences que nombre de demandeurs d'asile ont faites avec les représentants du pouvoir étatique dans leur pays d'origine et malgré le manque radical de connaissances sur leur nouvel environnement, ils témoignent d'une certaine confiance envers le pays d'accueil et ses administrations. On peut supposer que cette population a, plus que la moyenne des citoyens européens, expérimenté les différentes formes de mépris que distingue Axel Honneth : des sévices corporels qui sont préjudiciables à la confiance en soi, l'humiliation et la privation de droits qui affectent le respect moral de soi et finalement le dénigrement, le jugement négatif qui menace l'estime de soi⁶⁹⁸. Les expériences de mépris endommagent la capacité des individus à faire spontanément et délibérément confiance dans leur environnement. La confiance se fonde, selon Guy Bajoit, sur l'expérience vécue d'un monde bienveillant⁶⁹⁹. La non-familiarité avec le nouvel environnement social, culturel et administratif que rencontrent les migrants dans leur recherche d'un lieu assurant protection et bien-être, ne provoque pas forcément une attitude méfiante. Au contraire, une connaissance et un savoir lacunaire sur son environnement social peut justement favoriser une attitude confiante. Selon G. Simmel, « nos relations se développent sur la base d'un savoir réciproque »⁷⁰⁰ qui n'est cependant jamais complet, surtout dans les sociétés modernes et complexes. L'individu est amené à faire confiance parce qu'il ne peut connaître complètement autrui. Le sentiment de confiance se fonde donc précisément sur cette connaissance incomplète ou, autrement dit, une connaissance approfondie sur autrui n'est justement pas une condition de la confiance. Dans sa réflexion sur la modernité, A. Giddens reprend le fil des idées simmeliennes. La vie sociale dans les sociétés modernes se caractérise selon lui par la multiplication des situations interactives dans lesquelles les individus ne savent pratiquement rien les uns sur les autres. Il souligne donc le caractère

⁶⁹⁷ Probst, J. (2009), *op. cit.*

⁶⁹⁸ Honneth, A. (2007), *La lutte pour la reconnaissance*, Paris : Éditions du Cerf, chapitre VI.

⁶⁹⁹ Bajoit, G. (2005), « La place de la confiance dans la formation de l'identité et du lien social », In : *Confiance et lien social*, Balsa, C. (Ed.), Fribourg Suisse : Academic Press Fribourg, p. 74.

⁷⁰⁰ Simmel, G. (1999), *Sociologie. Étude sur les formes de socialisation*, Paris : PUF, chapitre 5 : « Le secret et la société secrète », p. 349.

extrêmement lacunaire du savoir des individus sur leur environnement social et matériel et soutient que « toute confiance est d'une certaine manière confiance aveugle »⁷⁰¹.

La confiance que les demandeurs déploient face à l'institution ne ressemble cependant pas à cette forme de confiance spontanée et évidente (telle que la décrit A. Giddens) qu'un individu lambda peut *a priori* éprouver face à son environnement. La distinction sémantique proposée par G. Bajoit, paraît ici être pertinente : « avoir confiance », c'est-à-dire n'avoir jamais fait d'expériences qui induiraient une nécessité de méfiance, n'est pas la même chose que « faire confiance ». Cette seconde expression renvoie davantage à un sentiment mitigé, une situation où l'individu n'a, malgré certains doutes, pas le choix de faire confiance⁷⁰². Dans la mesure où la confiance des demandeurs ne ressemble pas à une attente de conformité ou de linéarité entre le passé et le futur mais plutôt à un choix opéré par manque d'alternatives, on peut considérer qu'ils n'ont pas confiance mais qu'ils font confiance dans l'institution et l'agent qui la représente. Il s'agit donc plutôt d'un choix réflexif et conscient que d'un sentiment sous-jacent ou allant de soi. En sollicitant les deux catégories de confiance élaborées par P. Watier, on peut rapprocher le mode sur lequel les demandeurs appréhendent l'institution de la « confiance décidée ». Celle-ci intervient quand la familiarité fait défaut, se réfère à des situations précises, implique une certaine réflexion consciente et permet d'agir dans un contexte de pénurie d'informations. Elle est donc opposée à la « confiance assurée » qui, quant à elle, repose sur une certaine connaissance et une familiarité à l'égard du monde environnant, a une portée assez générale, ne se réfléchit pas et permet d'appréhender positivement le futur⁷⁰³. La confiance des demandeurs peut effectivement être considérée comme « une forme de délégation, puisqu'on s'en remet à une personne ou à une instance extérieure pour régler ses actions, et l'on s'interroge sur les dispositifs qui assurent la coordination des actions »⁷⁰⁴ – selon les conclusions de P. Watier.

La confiance que le demandeur déploie face à l'agent administratif reflète aussi la relation de domination et le rapport d'autorité entre les deux. Dans la mesure où l'instructeur dispose aux yeux du demandeur du pouvoir de faire aboutir ou échouer sa demande (en réalité ce pouvoir est limité par la hiérarchie supérieure, comme nous l'avons vu), ce dernier se voit contraint à la coopération qui implique un minimum de confiance. La procédure exige que le demandeur délivre à l'instructeur les informations que celui-ci demande. Le demandeur *confie* son récit biographique à l'instructeur en espérant qu'il le traite avec confidentialité et justesse. Il doit se fier au fait que ce dernier instruit sa demande de manière compétente, objective et bienveillante. « Au cœur même de la confiance se tient en permanence le risque d'une dépendance et le jeu d'une domination »⁷⁰⁵, affirment Robert Damien et Christian Lazzeri dans l'avant-propos de l'ouvrage qu'ils dirigent. Dans le cadre de l'entretien institutionnel, la dépendance et la domination ne constituent pas un risque mais

⁷⁰¹ Giddens, A. (1994), *Les conséquences de la modernité*, Paris : L'Harmattan, p. 40.

⁷⁰² Bajoit, G. (2005), *op. cit.*, p. 82/83.

⁷⁰³ Watier, P. (2008), *Éloge de la confiance*, Paris : Belin, p. 14-64.

⁷⁰⁴ *Ibid.*, p. 93.

⁷⁰⁵ Damien, R. & Lazzeri, C. (2006), « Introduction », In : Damien, R. & Lazzeri, C. (Eds.) *Conflit, confiance*, Besançon : Presses universitaires de France-Comté, p. 7.

un fait manifeste. L'instructeur y joue le rôle de l'expert disposant de compétences spécifiques lui procurant une autorité face aux requérants. Dans leur interaction avec le demandeur, les instructeurs insistent effectivement beaucoup sur leur expertise, leur expérience et leur savoir géopolitique les rendant apte à une instruction juste. Leurs connaissances et compétences représentent pour eux une garantie sur la base de laquelle ils exigent du demandeur qu'il leur fasse confiance. Selon cette instructrice...

...ça met aussi en confiance le demandeur que l'officier de protection connaisse la situation dans son pays.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; instructeur ; droit ; 2007]

La confiance du demandeur envers l'instructeur s'apparente donc à une forme de confiance qu'A. Giddens décrit comme caractéristique de la modernité. Au regard de l'extrême complexité du monde moderne et de l'omniprésence de « systèmes experts »⁷⁰⁶ ou de « gages symboliques »⁷⁰⁷ que tout individu est amené à utiliser, malgré son ignorance de leur fonctionnement, une confiance fondamentale dans le bon fonctionnement de ces systèmes est indispensable à la vie en société⁷⁰⁸. La forme de confiance par laquelle les individus font face à la complexité du monde social serait, selon N. Luhmann, davantage réflexive et consciente que sous-jacente et évidente. L'abandon confiant à l'autorité experte fonctionnerait donc comme un substitut à la complexité qui dépasse les capacités cognitives et pratiques des individus⁷⁰⁹. La construction d'une confiance constitue selon N. Luhmann un processus réflexif grâce auquel les individus apprennent et parviennent à réduire la complexité sociale⁷¹⁰. Il est cependant difficile de trancher sur le degré de réflexivité et de conscience du rapport timidement confiant que les demandeurs entretiennent avec l'institution. En laissant cette question de côté, il est désormais nécessaire de s'interroger sur le caractère asymétrique de la relation de confiance (liée à celle de pouvoir) entre le demandeur et l'instructeur. La confiance comporte une dimension irréductiblement réciproque. Naissant selon P. Watier d'une « anticipation de comportements bienveillants », elle « allège souvent le poids des dispositifs institutionnels », quand une telle anticipation est de mise⁷¹¹. Or, les demandeurs d'asile sont souvent informés par des tiers conseils sur la faiblesse des taux d'accord et mis en garde contre les pratiques décisionnelles restrictives de l'institution. La confiance qu'ils doivent nécessairement faire à l'institution pour poursuivre leur procédure est donc contredite par une anticipation potentiellement négative et freinée par une prudence régissant l'appréhension de l'entretien institutionnel. Ainsi, la méfiance avec laquelle les agents administratifs rencontrent les demandeurs semble affecter négativement le sentiment de confiance des demandeurs. Comme le montre Eric Erikson à

⁷⁰⁶ Systèmes dont le fonctionnement est fondé sur un savoir technique particulier, standardisé, détenu par un certain nombre d'experts. Giddens, A. (1994), *op. cit.*, p. 35-38.

⁷⁰⁷ Instruments d'échange très mobiles ayant une valeur symbolique et étant valables quel que soit le contexte. *Ibid.*

⁷⁰⁸ *Ibid.*, p. 38-44.

⁷⁰⁹ Luhmann, N. (2006), *La confiance. Un mécanisme de réduction de la complexité sociale*, Paris : Économica, p. 67.

⁷¹⁰ *Ibid.*, p. 87.

⁷¹¹ Watier, P. (2008), *Éloge de la confiance*, Paris : Belin, p. 102.

propos du processus de socialisation des enfants, la confiance précède le doute. Une confiance fondamentale, qu'E. Erikson appelle « sécurité ontologique », permet à l'enfant d'apprendre à vivre en société⁷¹².

Comme nous venons de le voir, la confiance fondamentale ou le sentiment de sécurité ontologique des demandeurs sont souvent fragilisés par des expériences de mépris, le manque de reconnaissance et la non-familiarité du monde qu'ils affrontent durant la procédure. La question de la confiance apparaît comme cruciale dans la procédure d'asile pour une seconde raison. Comme il a été signalé à maintes reprises, la confiance et le crédit que l'on peut spontanément attribuer à la parole d'autrui, apparaissent chez les instructeurs comme érodés et remplacés par un doute radical. Leur attitude suspecte et méfiante contamine celles des demandeurs qui préfèrent souvent rester sur leurs gardes au lieu de se livrer de manière confiante à la compétence de l'agent administratif. La socialisation professionnelle au sein du BAMF et de l'OFPRA, ainsi qu'un exercice prolongé au sein de ces institutions, imprègne les instructeurs de cet esprit méfiant prédominant le climat de travail. L'enquête de terrain a montré que leur appréhension des récits des demandeurs évolue d'une « naïveté » vers une présomption de mensonge ayant tendance à se consolider. En dehors de certains cas exceptionnels d'instructeurs qui conserve une attitude ouverte et réflexive, la majorité d'entre eux ne semble pas échapper à l'instauration d'un doute *a priori* se répercutant sur leur manière de rencontrer les demandeurs. Le mensonge et la fraude sont progressivement appréhendés comme une normalité statistique qui induit la nécessité d'une méfiance. Cette dernière est dès lors décrite comme un garant de professionnalisme et de clairvoyance. En dépit de l'attitude *a priori* méfiante que les instructeurs déploient face aux demandeurs, ils demandent à ces derniers de leur faire confiance.

Pour les demandeurs, il est sans aucun doute indispensable de s'en remettre un minimum à autrui pour parcourir la procédure administrative de demande d'asile. Mais le demandeur n'a-t-il vraiment pas d'autre choix que de faire aveuglement confiance à l'expert technocrate en charge de son dossier en lui livrant, durant l'entretien institutionnel, les moindres détails de son vécu personnel en toute honnêteté et précision ? L'enquête de terrain a justement montré que l'abandon confiant n'est pas le seul mode sur lequel les demandeurs interagissent avec l'institution, ni le mode privilégié. Leur confiance minimale et contrainte est plutôt accompagnée d'un ensemble de stratégies destinées à anticiper l'interrogatoire rigoureux de l'instructeur et à se dérober à leur pouvoir d'évaluation et de contrôle. Dans un mouvement décrit ci-dessus comme une surenchère, les instructeurs ont tendance à répondre aux tentatives de soustraction au contrôle des demandeurs par une augmentation de leur vigilance et un renforcement de leur arsenal de moyens de vérification. En laissant de côté la question de savoir si la restrictivité croissante des pratiques décisionnelles a initialement suscité les pratiques déviantes des demandeurs ou inversement, on parvient au constat fondamental suivant : la procédure d'asile est progressivement entrée dans le cercle vicieux de la méfiance réciproque.

⁷¹² *Ibid.*, p. 119.

Finalement, la confiance apparaît comme une notion-clef pour la compréhension de la procédure d’asile pour une troisième raison. Celle-ci renvoie à la question des savoirs et connaissances, qui est centrale tant pour l’analyse des relations de confiance que pour l’analyse de la situation interactive de l’entretien institutionnel. Dans le cadre précis de la relation administrative entre demandeurs et instructeurs, l’enjeu de la confiance se tisse précisément autour des informations délivrées oralement et leur confrontation à un savoir préexistant. Comme il a été montré, ce savoir prend une forme largement hypothétique et spéculative, tant du côté des demandeurs que du côté des instructeurs, et peut ainsi être qualifié comme un savoir-imaginaire. Selon G. Simmel, la confiance naît d’un mélange entre savoir et non-savoir dans la mesure où les connaissances réciproques sont toujours inégales et imparfaites⁷¹³. A. Giddens est, tout comme G. Simmel, convaincu que la confiance se fonde sur une connaissance lacunaire du monde social et matériel environnant. La nécessité de faire confiance découlerait ainsi précisément du caractère incertain et fragmentaire des savoirs dont dispose l’individu⁷¹⁴. Elle permet, par conclusion inverse, d’agir et de s’orienter dans le monde social malgré l’incomplétude des informations détenues. Cet aspect est également souligné par E. Goffman suivant lequel les indices fournis par les acteurs sont généralement acceptés « de confiance », malgré le risque d’être dupé ou de s’égarer⁷¹⁵. Il évoque à ce propos le talent et les bonnes raisons qu’ont les acteurs pour falsifier les faits. La confiance peut ainsi se trouver atteinte par l’expérience répétée du mensonge ou de la malveillance d’autrui. Elle cesse désormais de remplir sa fonction principale (selon notamment N. Luhmann) : la réduction de la complexité des interactions sociales et la capacité à la coopération⁷¹⁶. Appliquée à la situation d’entretien, cela veut dire que la large absence d’une confiance réciproque contribue à rendre cette situation plus complexe et moins aisée. Si les instructeurs la décrivent comme délicate, éprouvante et parfois tendue, c’est justement parce qu’elle n’est pas soutenue par une réciprocité confiante qui aurait favorisé un échange décomplexifié. Beaucoup d’instructeurs soulignent leur volonté de faire ressembler l’entretien à une conversation informelle, de « mettre le demandeur en confiance » afin que celui-ci puisse libérer sa parole plus facilement. L’échec de l’entretien et l’erreur de décision sont donc attribués, tour à tour, à l’incapacité de l’instructeur à créer un climat de confiance propice à la délivrance du « véritable » récit, et à l’incapacité du demandeur à faire confiance, à se livrer.

Je me dis que j’ai certainement déjà dû passer à côté de quelqu’un qui avait la trouille, qui ne me faisait pas confiance et qui se cantonnait à son histoire.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2008]

⁷¹³ Simmel, G. (1999), *Sociologie. Étude sur les formes de socialisation*, Paris : PUF, chapitre 5 : « Le secret et la société secrète », p. 349.

⁷¹⁴ Giddens, A. (1994), *op. cit.*, p. 38-44.

⁷¹⁵ Goffman, E. (1973), *op. cit.*, p. 61.

⁷¹⁶ Luhmann, N. (2006), *op. cit.*

On leur a tellement dit qu'il fallait raconter ça que, même si ce n'est pas leur histoire, ils ne vont pas nous faire confiance. On représente l'État, c'est un peu comme la police etc., ça ne marche quasiment jamais.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2008]

Des références au sentiment de confiance, sa nécessité et ses potentiels effets bénéfiques sur l'entretien ne se trouvent quasiment que dans les entretiens réalisés à l'OFPRA. Les instructeurs du BAMF semblent davantage avoir accepté la situation d'entretien comme une situation d'affrontement structurée par la méfiance réciproque. Les instructeurs français expriment une conscience mais également un regret à propos du climat de méfiance prédominant leur interaction avec les demandeurs. Cette instructrice ayant préalablement travaillé dans une structure associative de soutien met en exergue certaines différences concernant la relation aux demandeurs :

C'est assez difficile au début parce que vous avez l'habitude que le demandeur a confiance en vous, il vous demande de l'aide, donc dans son regard il y a du remerciement et de la confiance. Et là, tout à coup, il y a un regard de défiance ça, ce n'est pas évident au début à gérer parce que pour lui, on est de l'autre côté. Pour lui, on représente l'OFPRA. Mais assez rapidement, quand on installe un climat de confiance... après, c'est vrai que les personnes, on ne les voit qu'une fois. La plupart du temps. Alors que quand vous travaillez en association, vous les voyez plusieurs fois. Dans le milieu associatif il y a vraiment une relation. Alors qu'ici ce n'est pas vraiment une relation. Mais ça, on s'y habitue.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2006]

Généralement, les instructeurs se rendent compte de la méfiance que les demandeurs déploient à l'égard de l'institution. Elle se reflèterait dans des manifestations visibles de stress et d'appréhension et aurait pour conséquence le refus des demandeurs de raconter leur « vraie histoire », en s'agrippant au contraire aux conseils et instructions reçus par des tiers à qui ils font visiblement plus confiance qu'à l'instructeur. La persévérance avec laquelle certains demandeurs maintiennent leur déclaration, bien qu'il soit visible qu'elles n'emportent pas la conviction de l'instructeur, peut être interprétée comme un signe manifeste de leur méfiance à l'égard de l'institution, corollaire de leur confiance à l'égard d'éventuel tiers conseils.

Dans l'entretien institutionnel de la procédure d'asile, l'incertitude et le caractère très partiel du savoir dont les deux protagonistes disposent l'un à l'égard de l'autre ne provoque donc pas une confiance réciproque, comme ce serait (selon les sociologues précités) habituellement le cas. Ils donnent plutôt lieu à des efforts pour se procurer des savoirs complémentaires. Par des recherches d'informations en amont de l'entretien, l'instructeur comme le demandeur essayent de prendre une longueur d'avance sur leur interlocuteur. Pour l'instructeur, il s'agit surtout de se constituer une connaissance solide du contexte sociopolitique dont ressort le demandeur, alors que ce dernier cherche à s'informer sur les failles et écueils éventuels de l'épreuve institutionnelle. Les informations récoltées en amont se substituent ainsi à la confiance dans la mesure où elles sont utilisées pour respectivement anticiper les questions et vérifier les réponses de son interlocuteur.

Si l'érosion de la confiance des demandeurs me semble plutôt être induite par l'érosion de la confiance des agents, j'insisterai volontiers sur le caractère réciproque et bilatéral du processus. À travers l'observation directe de la relation de guichet et du travail des instructeurs, la procédure d'asile s'apparente à une terre brûlée. Le processus d'érosion de la confiance paraît irréversible et a donc mené le dispositif d'asile dans une impasse. La méfiance réciproque régissant la relation entre le demandeur et l'administration conduit le système à une surenchère du contrôle qui pourrait déboucher sur sa paralysie. Pour dépasser ce constat défaitiste, j'essayerai, dans le dernier chapitre, de proposer des pistes de réflexion concernant le futur du droit d'asile en Europe et de pointer d'éventuelles issues à la situation bloquée.

9. À PROPOS DE LA GESTION BUREAUCRATIQUE DES MIGRATIONS FORCÉES

9.1. LES RAISONS D'ÊTRE DU DROIT D'ASILE EN EUROPE

9.1.1. OFPRA ET BAMF : DIFFÉRENCES ET CONVERGENCES

Un demandeur d'asile exprime son besoin de protection en tant qu'être humain bénéficiant de certains droits fondamentaux. En quittant son pays, il fait usage de son droit d'émigrer et, en demandant l'asile, réclame son droit à la protection internationale stipulée dans la Convention de Genève. Dans sa conférence intitulée « Terrains de l'affrontement moral : les migrants et la frontière », Solange Chavel constate tout d'abord que le demandeur « ne se présente pas en sa qualité de citoyen de l'État X », mais « présente au contraire une logique personnelle, individuelle : celle du désir, de l'intérêt ou du projet personnel qui le pousse à vouloir entrer dans l'État X [il faut lire *État Y*, coquille dans l'original] »⁷¹⁷. Sa demande d'asile se réfère donc à l'échelle de justice la plus large, celle de l'humanité. Cependant, elle ne peut s'adresser qu'à un État national où elle sera traitée par un appareil bureaucratique prévu à cette fin. En entrant dans la procédure d'asile, les migrants sont donc acheminés dans un dispositif administratif géré au niveau national. Au sein de celui-ci, ils ne seront plus considérés en leur « qualité nue d'individus » ayant un besoin de protection, mais davantage comme demandeurs d'asile issus de l'État X pris en charge par l'État Y. Selon S. Chavel, on voit ici « s'articuler deux registres de discours qui sont hétérogènes : un registre politique de l'appartenance à une communauté instituée d'une part ; une logique personnelle du désir ou du projet individuel de l'autre ». La procédure d'asile peut ainsi être comprise comme un moment de collision entre le régime juridique international des droits de l'homme et celui national de la souveraineté territoriale et des droits civiques. Assez paradoxalement, comme le souligne S. Chavel, le droit d'émigrer cherche désespérément son jumeau logique, qui aurait été le droit d'immigrer⁷¹⁸.

Dans la procédure d'asile se cristallisent un certain nombre de tensions entre différents niveaux politiques, échelles de justice et registres moraux. S. Chavel parle à ce propos d'un « malaise moral enraciné » dans la problématique vaste de la migration et des frontières qui l'entravent. Dans la présente recherche comparative, il s'agissait précisément de comprendre comment ces multiples niveaux et registres sont condensés dans des dispositifs administratifs nationaux, et plus particulièrement dans les deux institutions constituant leurs points nodaux. À travers une focalisation sur l'entretien institutionnel et le groupe des

⁷¹⁷ Chavel, S., « Terrains de l'affrontement moral : les migrants et la frontière », *Séminaire « Antagonisme et reconnaissance » du LCSE*, conférence donnée le 14 novembre 2011 à Strasbourg.

⁷¹⁸ À ce propos, voir aussi : Wihtol de Wenden, C. (2002a), « Ouverture et fermeture de la France aux étrangers. Un siècle d'évolution », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 73 : pp. 27-38.

agents qui y interviennent, il s'agissait de saisir la présence ou l'absence de logiques nationales, européennes et internationales dans le processus d'instruction. Autrement dit, la comparaison binationale avait pour objectif de démontrer les potentielles différences de fonctionnement des deux administrations nationales, au-delà des similitudes juridiques et organisationnelles générales. La méthode comparative s'est avérée fructueuse : elle constitue un moyen de contraste faisant apparaître des différences fines qui ne peuvent s'observer qu'au niveau microsocial des interactions ayant quotidiennement lieu au sein de la procédure d'asile. Si la comparaison franco-allemande a permis de jeter une lumière sur des aspects qui seraient sinon restés à l'ombre (comme par exemple le profil des instructeurs, le mode de contrôle décisionnel, la perception de leur propre métier par les agents...), une généralisation au-delà du cas allemand et français à partir de cette enquête semble peu légitime. Des enquêtes réalisées dans d'autres dispositifs d'asile nationaux indiquent l'existence de parallèles intéressants, notamment par rapport à la question de la crédibilité, de la remise en doute des récits et des pratiques administratives de vérification. Les résultats de la présente enquête mettent néanmoins en garde contre la supposition que l'harmonisation juridique et procédurale débouchera mécaniquement sur un ajustement des pratiques administratives en termes d'instruction et de décision.

Il s'agira donc dès lors de tirer quelques conclusions à propos des différences et similitudes entre les deux dispositifs d'asiles nationaux, en particulier sur l'arrière-fond du processus d'harmonisation européenne. Si le cadre juridique applicable dans les deux pays s'est en effet trouvé ajusté grâce à la transposition des directives européennes, de notables différences existent dans la mise en œuvre concrète de la procédure, différences découlant principalement de l'organisation décentralisée du BAMF et centralisée de l'OFPRA. Or, concernant le travail pratique des deux offices, l'éclatement géographique de l'Office allemand ne semble pas entraîner des différences fondamentales par rapport à l'organisation interne de l'OFPRA qui se subdivise, malgré sa centralisation matérielle au sein d'un même immeuble, en des divisions géographiques et sections présentant souvent une identité et un raisonnement propre. Le pouvoir important conféré au chef de section et l'absence d'une doctrine institutionnelle claire et formalisée introduisent certains aléas ou, tout du moins, une prégnance de la logique du « cas par cas » dans le processus décisionnel de l'OFPRA. En face, le BAMF parvient à une harmonisation des pratiques des différents bureaux excentrés en privilégiant un mode de contrôle largement impersonnel. Ce dernier s'appuie sur une doctrine diffusée sous forme de lignes directrices PO et de consignes de service, ainsi qu'un système de contrôle qualité. Hormis ces différences concernant les liens hiérarchiques internes aux institutions, une des différences majeures entre les systèmes allemand et français consiste dans la relation reliant l'administration à son ministère de tutelle. Nonobstant le lien organique avec le ministère de l'Intérieur, l'OFPRA est, dans ses pratiques décisionnelles, indépendant de celui-ci. Cette indépendance « idéologique » est soulignée par ses agents avec une insistance tellement forte qu'elle pourrait paraître suspecte. Ces derniers s'y disent très attachés et semblent en effet la voir comme en partie menacée par des évolutions politiques récentes, telles que l'allongement de la liste des pays d'origine « sûrs », la multiplication consécutive des dossiers en procédure prioritaire, la

fixation d'objectifs de productivité très élevés ainsi que le transfert de l'Office vers le ministère de l'Intérieur. En Allemagne cependant, la soumission du BAMF à la consigne du ministère de l'Intérieur est un fait notoire déterminant largement le travail de l'institution. La centrale de Nuremberg fait le relais entre le ministère et les bureaux excentrés censés mettre en application les consignes ministérielles (et le droit d'asile bien entendu). En somme, la procédure d'asile allemande est bien plus régie par des consignes établies par la hiérarchie supérieure et encadrée par des principes bureaucratiques rigides. Face à cela, le travail de l'OFPRA apparaît comme plus « artisanal », souple et davantage guidé par des considérations individuelles.

En dirigeant le regard vers le niveau microsociologique du travail administratif tel qu'il s'accomplit quotidiennement au sein des deux institutions, on constate tout d'abord le caractère dissemblable du profil socioprofessionnel général des agents instructeurs de l'OFPRA et du BAMF. De manière cohérente par rapport aux constats précédents, les instructeurs du BAMF sont dans leur immense majorité des juristes et experts administratifs purs. Nombre parmi eux appréhende le travail avant tout comme une tâche de gestion bureaucratique et d'application du droit. La technicité et la relative distance émotionnelle avec laquelle ils accomplissent cette tâche peut également être mise en lien avec leur fidélité aux postes de travail et leur très longue expérience professionnelle comme instructeur. Par contre, le profil éducatif des instructeurs de l'OFPRA fait souvent apparaître une spécialisation autour de la problématique des migrations internationales ou des questions de droit humanitaire et de géopolitique. Ils appréhendent leur tâche professionnelle avec plus de recul réflexif, plus d'engagement émotionnel. Leur profil, leur ancienneté généralement faible dans le métier d'instructeur, ainsi que l'absence de doctrine claire et la soumission au contrôle direct du chef de section font que leur vécu professionnel est davantage marqué par des doutes et des incertitudes. L'attachement au principe humanitaire du droit d'asile dont témoigne la majorité des agents instructeurs de l'OFPRA, les encourage à une pratique décisionnelle libérale et favorable au demandeur. À travers le contrôle hiérarchique et l'instrument de la pression temporelle, leur propension à vouloir reconnaître le statut de réfugié aux demandeurs se trouve en partie freinée par leurs supérieurs. Contrairement à cela, l'attachement des agents du BAMF au principe de l'État de droit, incluant le respect des règles administratives et le combat de la fraude, amène ces derniers à adopter une attitude plus sévère qui est parfois encore renforcée par une lassitude et l'usure professionnelle. Depuis quelque temps, la direction de l'Office allemand semble vouloir briser la rigidité de certains agents instructeurs et réintroduire une plus grande ouverture et libéralité dans leurs pratiques décisionnelles. L'interrogation des demandeurs lors de l'entretien institutionnel est, à l'OFPRA comme au BAMF, largement focalisée sur la question de la crédibilité du récit et orientée vers la vérification des faits exposés par le demandeur. Même si les techniques de questionnement employées par les agents allemands et français sont assez similaires, leur approche de l'épreuve de crédibilité fait apparaître une différence sensible. Le raisonnement des agents du BAMF se cristallise autour de la question de savoir si le demandeur est « digne de foi » ou non et prend en considération la prestation intégrale de ce dernier. En revanche, leurs collègues de l'OFPRA

adoptent une démarche plus différenciée et destinée à réaliser un « établissement des faits ». Cette méthode leur permet de négliger des considérations morales en termes de mensonge et d'honnêteté qui semblent parfois contaminer le jugement des agents du BAMF. Néanmoins, la large place faite à l'intime conviction des agents français amplifie le degré de subjectivité de leur appréciation, tandis que celle des agents allemands se trouve efficacement objectivée par les indications figurant dans les lignes directrices PO.

Il est désormais intéressant de constater que les échanges accrus entre les deux institutions nationales semblent favoriser une réflexivité sur leurs propres pratiques et une orientation sur certaines des pratiques de l'homologue, jugées bonnes. De tels échanges ont lieu au sein des divers forums européens créés pour appuyer le processus d'harmonisation. Des visites réciproques entre le BAMF et l'OFPPA ont récemment eu lieu dans le but de comparer les pratiques et de mutualiser les connaissances. Finalement, mon enquête comparative constitue un autre pont entre les deux administrations. Dans la mesure où elle avait été accueillie avec beaucoup d'intérêt et de bienveillance par l'une et l'autre, je me suis rendue à Paris et à Nuremberg au cours de la deuxième moitié de l'année 2011, pour y présenter les résultats de ma recherche. Le contenu des deux présentations est parfaitement superposable, ce qui m'autorise à une comparaison des réactions. Mon intervention avait à chaque fois rassemblé une bonne vingtaine de personnes qui ont accueilli mon exposé avec intérêt et approbation. Les résultats présentés semblaient confirmer les observations personnelles de mes auditeurs. Lors du débat suivant la présentation, les agents se sont particulièrement intéressés aux pratiques de leur institution homologue, suscitant tour à tour étonnement et assentiment. Les réactions ainsi ont confirmé mon hypothèse de l'existence de deux processus de convergence à travers lesquels l'OFPPA et le BAMF seront amenés à se rapprocher l'un de l'autre du point de vue de leurs pratiques :

Les entretiens avec certains agents d'encadrement à l'OFPPA avaient laissé entendre une volonté de l'Office d'harmoniser davantage les pratiques décisionnelles de leurs agents. Bien que le modèle allemand des lignes directrices leur apparaisse généralement comme trop rigide, ils se disaient favorables à une plus grande concertation entre les chefs de section et la mise à disposition d'une doctrine institutionnelle plus formalisée. Au moment de mon enquête, la direction poursuivait déjà le projet d'élaborer une charte de qualité ainsi que d'introduire un contrôle de qualité inspiré par les pratiques du BAMF. On m'avait également expliqué que l'Office avait l'intention de recentrer son recrutement sur des profils plus juridiques en raison, selon mes interlocuteurs, de la complexification du droit d'asile. De manière générale, les agents de l'OFPPA apparaissaient d'un côté comme impressionnés, de l'autre comme rebutés par la technicité et la rigueur du travail d'instruction du BAMF. En somme, la tendance va, comme le constate J. Valluy⁷¹⁹, vers la technocratisation du dispositif d'asile et de ses institutions porteuses.

Si les pratiques de l'OFPPA semblent, concernant ces aspects, converger vers celles du BAMF, ce dernier cherche à se rapprocher des pratiques de son homologue français

⁷¹⁹ Valluy, J. (2009), *op. cit.*, chapitre 1.

concernant d'autres aspects. Durant l'enquête de terrain, je m'étais déjà rendue compte que les positions des agents d'encadrement et de direction étaient en somme plus libérales que celles des agents du bas de l'échelle hiérarchique. Cette intuition a été confirmée lors du débat succédant la présentation des résultats à la centrale de Nuremberg. Au début de mon intervention, j'ai immédiatement été reprise par mes auditeurs quand j'utilisais le terme de « *Glaubwürdigkeitsprüfung* », qui est en effet celui employé par les agents instructeurs pour parler de la fameuse épreuve de crédibilité. On m'expliquait qu'il fallait désormais y préférer le terme de « *Glaubhaftigkeitsprüfung* »⁷²⁰ qui se réfère davantage à la crédibilité du récit qu'au fait que la personne qui l'énonce soit digne de foi ou non. Dans la discussion ultérieure, différents agents d'encadrement précisaient en outre qu'il s'agissait de former la nouvelle génération d'instructeurs à une approche plus ouverte, semblable à celle prédominante à l'OFPRA. En déplorant l'attitude endurcie et moralisatrice induisant, chez certains anciens instructeurs, une tendance à rejeter une demande d'asile en raison d'un mensonge partiel du demandeur, ils mettaient en avant l'importance d'une concentration sur les faits exposés par ce dernier et non sur son intégrité morale. Mes interlocuteurs disaient ensuite que la proportion des « *hardliner* »⁷²¹ était clairement trop élevée parmi les instructeurs du BAMF. En acceptant mon hypothèse selon laquelle l'attitude endurcie de ces « *hardliner* » était avant tout le résultat d'une lassitude et d'une saturation dues à leur grande ancienneté, les agents présents tombaient d'accord au fil de la discussion sur la nécessité de favoriser la rotation et la mobilité des agents, voire même de limiter officiellement l'occupation d'un poste d'instructeur à un maximum de cinq ans. Mes résultats avaient l'air de confirmer leurs craintes à l'égard des pratiques de certains agents instructeurs dans les bureaux excentrés. Au terme de mon intervention, l'un des agents d'encadrement s'était d'ailleurs spontanément exclamé (de mémoire) : « au vu de ces résultats, je suis très content que nous ayons les lignes directrices ! ». Comme nous l'avons vu précédemment, ces dernières contraignent souvent les instructeurs à des pratiques décisionnelles plus généreuses que celles qu'ils auraient adoptées sans cette consigne. Mes interlocuteurs réaffirmaient par ailleurs la volonté de recruter davantage de personnes elles-mêmes issues de l'immigration et de privilégier les candidats témoignant d'une sensibilité pour la question de l'asile. Au regard de la reprise de la demande d'asile ainsi que de la forte ancienneté de l'immense majorité des agents instructeurs, le BAMF est en effet entré dans une période de recrutement renforcé. Depuis la clôture de l'enquête de terrain au BAMF en été 2010, non seulement une dynamique de nouvelles embauches a été initiée, mais a également eu lieu un changement de direction. Ces évolutions très actuelles ne peuvent malheureusement plus être prises en compte par la présente enquête, mais mériteraient absolument l'attention de travaux sociologiques futurs.

Au-delà des convergences qui viennent d'être mises en exergue et de l'efficacité partielle des tentatives d'harmonisation de l'UE, l'OFPRA et le BAMF sont et restent le produit de

⁷²⁰ La nuance sémantique entre ces deux termes est expliquée dans un chapitre précédent [voir : chapitre 7.2.2].

⁷²¹ Terme que les allemands empruntent à la langue anglaise pour désigner une personne poursuivant une ligne dure et rigoureuse.

deux traditions et cultures administratives différentes. Notamment la place occupée au sein de l'appareil administratif étatique conditionne l'auto-perception des deux Offices. Les deux s'y voient plutôt dans une position marginale, se sentent peu reconnus et même affectés d'un certain discrédit. Le rapport avec leurs ministères de tutelle respectifs sont cependant très différents. Alors que l'OFPRA semble se concevoir comme un bastion de défense du droit d'asile qui serait attaqué par certaines mesures gouvernementales, mais aussi par les tentatives de détournement de procédure des demandeurs, le BAMF se perçoit bien plus simplement comme un organe exécutif du ministère de l'Intérieur. Pendant que l'OFPRA défend bec et ongles son indépendance et affiche son attachement à l'esprit protecteur du droit d'asile, le BAMF renonce à une telle rhétorique « rebelle » et façonne son image extérieure en fonction de la ligne politique adoptée par le ministère. Derrière la question du lien entre l'administration et son ministère de tutelle se cache celle d'une régulation des pratiques décisionnelles, d'un plafonnement du nombre de décisions positives ou, autrement dit, des quotas d'admission. Officiellement, de tels quotas n'existent ni en France ni en Allemagne. Les observateurs extérieurs des deux institutions se demandent néanmoins depuis longtemps quels mécanismes et consignes politiques inavoués co-déterminent éventuellement le taux d'accord et le maintiennent à un si faible niveau.

9.1.2. VERS UN DISPOSITIF D'ASILE EUROPEEN COMMUN ?

Les évolutions contemporaines des dispositifs d'asiles nationaux dépendent en partie d'une tendance plus vaste vers la création d'un dispositif d'asile européen commun. Les institutions nationales sont plus ou moins volontairement affectées et entraînées par cette dynamique de l'harmonisation des politiques d'asile et d'immigration. Ainsi que je l'ai présenté dans un chapitre introductif, l'harmonisation n'est qu'un seul parmi plusieurs processus de transformation plus amples (externalisation de l'asile, sécurisation des frontières extérieures, renforcement des dispositifs d'enfermement de migrants irréguliers, coopération entre les services d'immigration et de sécurité...). Or, les résultats de la présente enquête n'apportent que marginalement de nouvelles connaissances par rapport à ces processus. Il s'agira donc ici de revenir sur un certain nombre de traits saillants du processus d'harmonisation tendant vers la création d'un dispositif d'asile européen commun, tout en gardant à l'esprit les autres évolutions qui l'accompagnent.

Les mesures politiques se sont jusqu'à présent surtout concentrées sur l'uniformisation des conditions matérielles d'accueil des demandeurs, sur l'encouragement des échanges et de la coopération entre les organismes nationaux ainsi que sur la création d'un fondement juridique commun sur lequel les administrations nationales prennent les décisions sur les demandes d'asile. L'harmonisation juridique est apparemment conçue comme la clef de voûte d'une harmonisation des taux d'accord pratiqués par les divers États membres. Dans cette optique, une base juridique commune sur laquelle sont jugées les demandes d'asile mènerait à des taux d'accord semblables. Les résultats de la présente enquête laissent néanmoins douter de la justesse de ce présupposé et de l'efficacité de la méthode de l'harmonisation juridique. Comme il a été montré pour les cas allemand et français, le texte

de loi constitue un critère parfois assez secondaire dans l’instruction d’un dossier. Bien qu’il reste officiellement le repère principal de la décision, la question de la crédibilité et de l’établissement des faits finit souvent par mettre celle de leur qualification juridique à l’ombre. Une loi harmonisée ne peut être efficace en vue d’une uniformisation des pratiques décisionnelles, qu’à condition d’être pleinement applicable dans l’appréciation des demandes. Or, de très nombreux dossiers se décident en réalité sur un critère se soustrayant intégralement à la considération juridique : celui de la crédibilité du récit.

D’un point de vue statistique, les efforts en vue d’une harmonisation des pratiques décisionnelles semblent néanmoins en partie avoir porté leurs fruits. En se référant à l’indice statistique, il faut toutefois garder à l’esprit les importantes difficultés qui se présentent lorsqu’on essaye de comparer les taux d’accord et de rejet des différents États membres. Les difficultés de la comparaison des chiffres produits par les dispositifs d’asile nationaux ont été démontrées dans cette thèse pour les cas allemand et français [voir : chapitre 3.2.3]. L’agence statistique européenne Eurostat continue malgré tout à publier des données comparatives sur les pratiques décisionnelles des États membres. Si ces chiffres sont donc à interpréter avec la plus grande précaution, ils peuvent néanmoins démontrer certaines tendances générales. Les données publiées par Eurostat⁷²² sur les taux d’accord de différents États membres après la première et après la seconde instance, ainsi que selon deux formes de reconnaissances distinctes (attribution d’un statut de protection selon la Convention de Genève et attribution d’une protection subsidiaire selon la loi européenne) font apparaître que les taux de l’Allemagne et de la France sont en effet assez semblables. En 2010, la France aurait atteint un taux d’accord final après décision de l’instance d’appel (« *final decisions on appeal* ») de 18,4 % pour le statut conventionnel et de 4,5 % pour le statut subsidiaire. En Allemagne, ces deux taux s’élèvent respectivement à 15,6 % et 3,0 %. Or, d’importants écarts s’observent par rapport à d’autres pays européens comme l’Italie (4,6 % / 0 %), la Belgique (2,3 % / 1,0 %), la Norvège (1,6 % / 0,7 %) ou la Suisse (1,2 % / 0,7 %), dont les taux d’accord restent extrêmement faibles. Selon le statisticien du BAMF avec lequel je discutais ces chiffres, ils témoignent d’une claire tendance vers l’harmonisation des taux d’accord, tout du moins parmi les pays comme la France et l’Allemagne ayant, je cite mon interlocuteur, un « système d’asile qui fonctionne ». Je soutiens malgré tout que la comparaison des taux d’accord est plus que délicate. L’un des plus importants obstacles à l’harmonisation constitue, à mon sens, la place primordiale occupée par l’épreuve de crédibilité dans la procédure d’asile – question qui ne peut être appréhendée d’un point de vue statistique.

Tournons-nous désormais vers une réflexion critique sur les objectifs, les mesures pratiques et les intérêts qui structurent le processus d’harmonisation. Une telle réflexion peut embrayer sur un constat fondamental avancé par bon nombre d’auteurs : la grande valeur symbolique que beaucoup de pays européens, y compris la France et l’Allemagne, attribuent

⁷²² Les chiffres présentés ici sont extraits de : Eurostat, *Votre clé d’accès à la Statistique européenne* [en ligne]. Disponible sur : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database> (consulté le 21 octobre 2011).

au droit d’asile ne correspond pas à la place qu’ils lui concèdent d’un point de vue pratique. La prestigieuse mission d’accueil des réfugiés semble s’être muée en une obligation dérangeante. Ce qui est traditionnellement présenté comme un engagement noble en faveur des droits de l’homme est aujourd’hui de plus en plus appréhendé comme une question de sécurité intérieure et de gestion des flux migratoires [voir : chapitre 2.1]. Cette évolution semble plus avancée et moins controversée en Allemagne. En France, la tension entre une approche humaniste et une approche gestionnaire du droit d’asile est palpable. Le transfert en deux temps de l’OFPRA du ministère des Affaires étrangères au ministère de l’Intérieur marque un rapprochement avec la conception aujourd’hui prédominante en Europe, où la problématique de l’asile apparaît davantage comme une préoccupation des politiques intérieures. Si les dispositifs d’asile nationaux et européen ont évolué dans un sens toujours plus restrictif et dissuasif, il faut tout de même prendre acte du fait qu’ils existent et fonctionnent encore. Bien qu’ils constituent plus des dispositifs de rejet que d’accueil, on persiste à revendiquer l’idée initiale de protection. L’UE réalise depuis la fin des années 1990 des efforts pour insuffler une nouvelle vie – et peut-être aussi un nouveau sens – à ce droit dont la vocation paraît brumeuse.

L’harmonisation des politiques d’asile au niveau européen constitue ici une préoccupation centrale. Il semble qu’il s’agisse plus largement de parvenir, sur la base d’un raisonnement fortement inspiré par le modèle économique libéral, à une situation où la *demande d’asile* rencontre, au sein de l’UE, une *offre d’asile*⁷²³ qui serait la même dans chaque État membre. Grâce à la standardisation des prestations et de l’assistance durant la procédure et des critères d’éligibilité au statut de protection, on arriverait, selon les concepteurs de cette politique, à une répartition plus homogène et équitable des demandeurs à travers le territoire européen, tout en décourageant les mouvements migratoires secondaires au sein de l’Europe. La possibilité de demander l’asile peut être conçue comme une opportunité juridique offerte par les pays d’accueil – la demande d’asile constituant vice versa un saisissement de cette opportunité. La métaphore du *marché de l’asile* permet de s’interroger sur la manière dont l’offre et la demande d’asile se conditionnent mutuellement. Ainsi, les États européens se sont rendu compte que l’offre d’asile détermine en partie la demande. Une pratique décisionnelle généreuse envers un groupe particulier de demandeurs peut aboutir à une amplification de ce flux. Cette hypothèse semble avoir plus de défenseurs en Allemagne. Alors que plusieurs de mes interlocuteurs allemands soulignaient l’influence du taux d’accord sur la répartition des demandeurs en Europe comme argument pour la nécessité de les harmoniser, mes interlocuteurs français étaient généralement plus sceptiques et rappelaient l’importance d’autres facteurs, telles la langue et la présence de communautés, dans la détermination des flux. Les résultats de l’analyse statistique d’E. Neumayer sur les choix de destination et les taux d’accord de différents groupes de demandeurs d’asile en Europe donnent raison aux deux : il observe qu’« un taux de reconnaissance plus élevée dans l’année précédente mène à un nombre supérieur de

⁷²³ J’emprunte ce terme à K. Akoka : Akoka, K., « Du réfugié au demandeur d’asile : construction d’une nouvelle catégorie d’action et transformation des activités de l’office français des réfugiés et des apatrides (OFPRA) », *Séminaire général du GSPE*, conférence donnée le 3 mai 2010 à Strasbourg.

demandes l'année suivante »⁷²⁴. En dehors du taux d'accord, E. Neumayer énumère un ensemble d'autres facteurs parmi lesquels la langue, la proximité géographique et culturelle, des « effets de réseau », mais aussi la richesse, la croissance économique et le taux de chômage du pays de destination. Dans son étude évaluative de la transposition de la directive qualification, K. Hailbronner avance l'hypothèse selon laquelle « la diversité des pratiques étatiques – et donc la probabilité selon laquelle une demande fondée sur le statut de réfugié ou sur celui de la protection subsidiaire sera acceptée avec plus ou moins de facilité – peut être un facteur déterminant du choix du pays dans lequel le demandeur va introduire sa demande de protection internationale »⁷²⁵.

Si l'on suppose que l'offre d'asile, s'exprimant à travers le taux d'accord, est un facteur déterminant (parmi d'autres), elle peut potentiellement constituer un instrument de régulation des flux que certains États utilisent de manière plus affirmée et décomplexée que d'autres. Il est ainsi bien connu et peu contesté que le ministère de l'Intérieur allemand essaye d'aiguiller la demande à travers l'offre d'asile, grâce aux consignes communiquées à son organe exécutif qui est le BAMF. En France, on regarde d'un air sceptique ces pratiques allemandes. Les agents de l'OFPRA défendent unanimement le point de vue que le nombre d'accords prononcés dépend exclusivement de la demande, et de sa qualité. Un chef de section de l'OFPRA raconte à ce propos l'anecdote suivante : lors d'une réunion consultative entre des représentants institutionnels de différents pays européens, le représentant du BAMF expliquait que le ministère venait de déclarer que les Yézidis d'Irak ne seraient désormais plus considérés comme un groupe dont les membres ont automatiquement droit à une protection (comme c'était le cas les années précédentes). Interrogé sur le motif de cette décision, il répondait, en riant mais de manière malgré tout affirmative : « *Ah, c'est juste parce qu'on en avait trop* », ce qui choqua profondément l'agent français. L'hypothèse selon laquelle le taux d'accord est utilisé, nonobstant les affirmations contraires de certains pays, comme moyen de dissuasion, est notamment défendue par T. Holzer et G. Schneider. Les deux auteurs considèrent le taux d'accord comme une donnée centrale des politiques de dissuasion des gouvernements européens, bien que ces derniers nient avec véhémence d'utiliser le taux d'accord comme instrument de régulation. « Puisque le nombre relatif d'accords a reculé drastiquement durant les années 1980 [période de forte augmentation de la demande en Europe], ces affirmations ne peuvent être prises au sérieux. Cela supposerait que la qualité des requêtes ait varié de façon proportionnelle »⁷²⁶, affirment T. Holzer et G. Schneider à leur encontre. L'observation selon laquelle des personnes issues d'un même

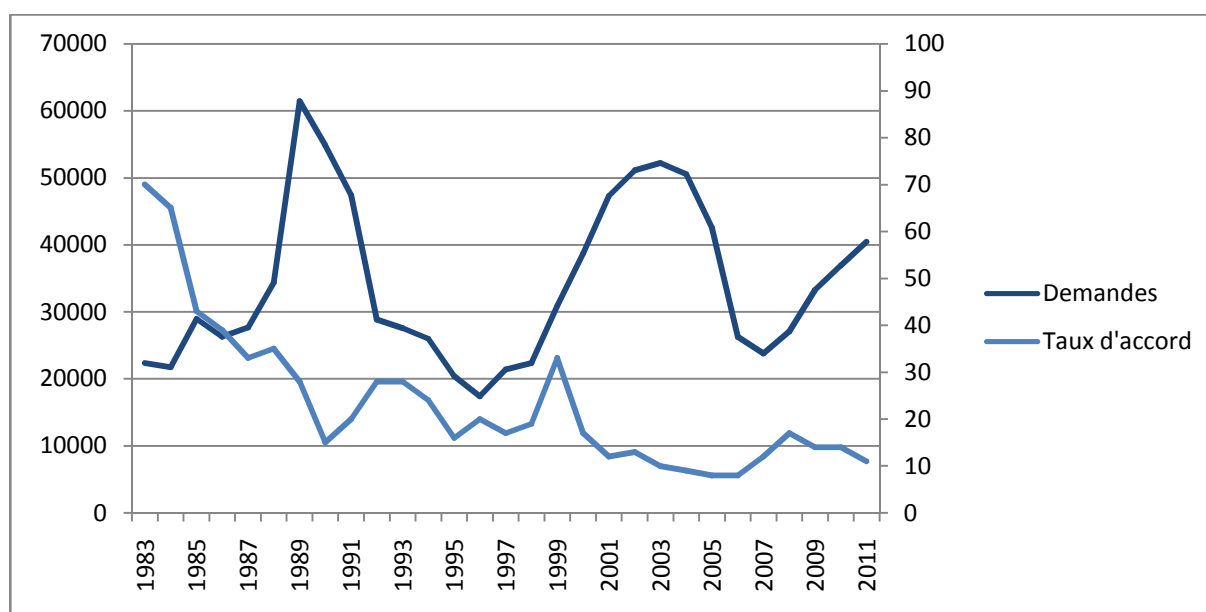
⁷²⁴ Neumayer, E. (2004), « Asylum destination choice. What makes some west European countries more attractive than others ? », *European Union Politics*, 5/2, p. 171, traduction par l'auteure.

⁷²⁵ Parlement européen (2008), *Normes minimales relatives aux conditions pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou à la protection internationale et contenu de ces statuts. Évaluation (résumé) de la transposition de la directive 2004 et proposition pour un Régime Européen Commun d'Asile*, briefing paper réalisé par Kay Hailbronner, Bruxelles, p. 4.

⁷²⁶ Holzer, T. & Schneider, G. (2002), *op. cit.*, p. 40, traduction par l'auteure [citation originale : « Doch da die relative Zahl der Anerkennungen während der achtziger Jahre in praktisch allen Ländern drastisch zurückgegangen ist, sind diese Beteuerungen kaum ernst zu nehmen. Sie würden voraussetzen, dass sich die Qualität der Gesuche in gleichem Ausmaß verändert hätte »].

pays d'origine ont des chances de succès très variables selon le moment et l'endroit de dépôt de leur demande d'asile, constitue selon les auteurs « un autre indice pour le fait qu'il serait naïf de supposer que les administrations n'essayent pas de réguler volontairement les taux d'accord »⁷²⁷. E. Neumayer partage cette position : « D'un point de vue normatif, les demandes d'asile devraient être considérées en fonction des mérites de chaque demande. Des groupes de défense des réfugiés et d'autres acteurs critiquant les politiques d'asile des pays développés argumentent que des conditions politiques et économiques défavorables peuvent inciter les gouvernements à utiliser leur influence sur le jugement des demandes d'asile pour décourager d'éventuels demandeurs d'asile futurs par des taux de reconnaissance bas »⁷²⁸. Pour tester l'hypothèse d'une influence du nombre global de demandes sur les taux d'accord globaux atteints en première instance au fil du temps, j'ai procédé, en collaboration avec les statisticiens du BAMF, à une mise en parallèle diachronique de ces deux chiffres pour le cas du BAMF et de l'OFPRA. Bien qu'il soit loin d'être explicite, le graphique obtenu me semble plutôt appuyer l'hypothèse d'une corrélation entre les deux variables : plus le nombre de demandes est élevé, plus le taux d'accord a tendance à être faible.

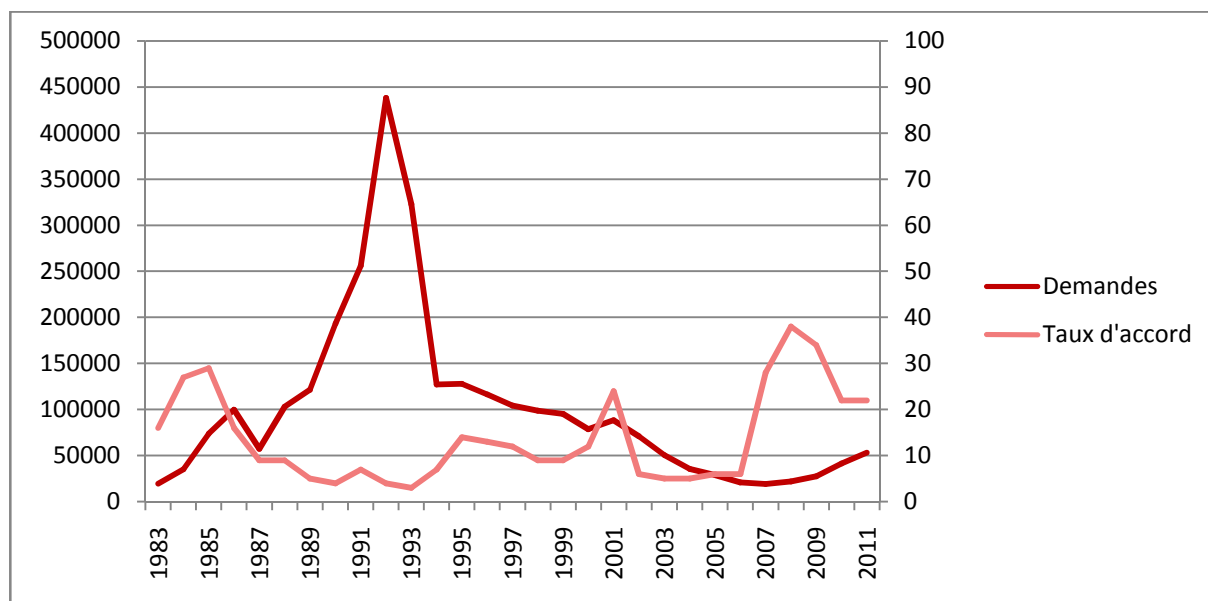
FIGURE 9 : ÉVOLUTION DES PREMIERES DEMANDES ET DU TAUX D'ACCORD DEPUIS 1983 – OFPRA



⁷²⁷ *Ibid.*, p. 43, traduction par l'auteure.

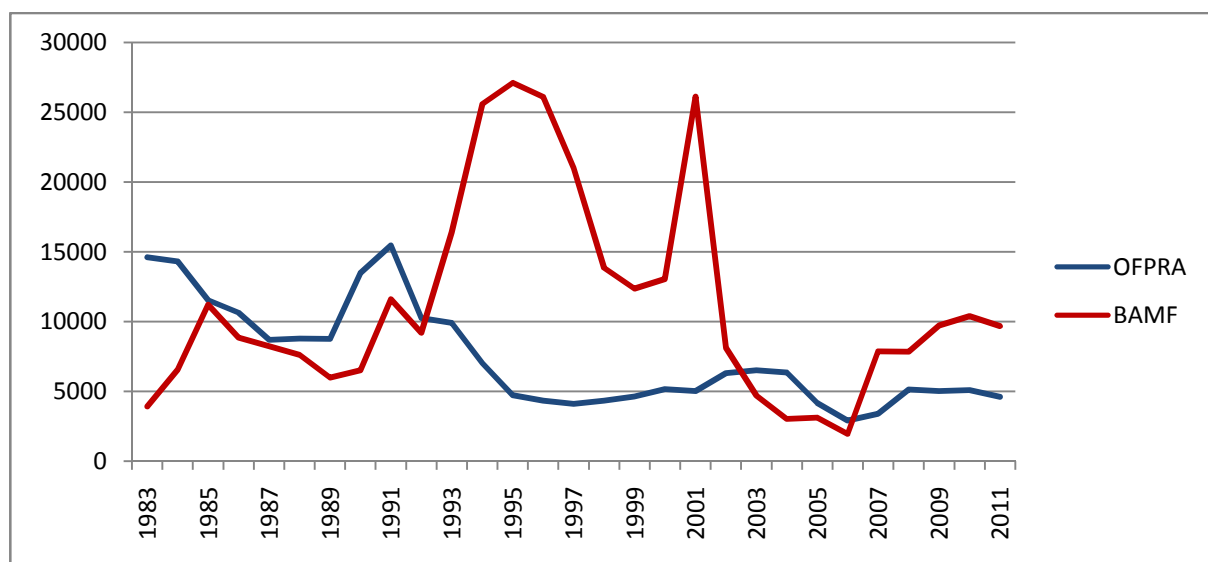
⁷²⁸ Neumayer, E. (2005), « Asylum recognition rates in Western Europe. Their determinants, variations, and lack of convergence », *Journal of Conflict Resolution*, 49, p. 43, traduction par l'auteure.

FIGURE 10 : ÉVOLUTION DES PREMIERES DEMANDES ET DU TAUX D'ACCORD DEPUIS 1983 – BAMF



Suivant l'hypothèse d'une interdépendance entre taux d'accord et nombre de demandes, le nombre absolu de décisions d'accord prononcées annuellement devrait donc être relativement stable. Sur la période des 10 dernières années, ceci semble se vérifier pour l'OFPRA, mais pas pour le BAMF (probablement en raison du niveau beaucoup plus élevé du nombre de demandes dans les années 1990).

FIGURE 11 : ÉVOLUTION DU NOMBRE ABOLU D'ACCORDS DE L'OFPRA ET DU BAMF DEPUIS 1983



Un taux de reconnaissance régulé et régulateur remplit approximativement les mêmes fonctions qu'un quota d'admission. Il permet de plafonner le nombre total d'accords du statut sur une période définie, d'éventuellement privilégier certains groupes de demandeurs en fonction de différents critères, ainsi que d'envoyer un signe de générosité et d'ouverture ou bien de restrictivité et de fermeture aux futurs candidats. Il offre également la possibilité d'encourager la candidature de certains groupes de demandeurs et d'en décourager

d'autres. Sans disposer d'un véritable système de quotas annuels fixés, les consignes du ministère de l'Intérieur allemand, transposées dans les lignes directrices PO, constituent finalement un instrument similaire bien plus souple. Il apparaît néanmoins comme encore trop rigide aux yeux des agents de l'OFPRA qui insistent sur la logique du cas par cas. Bien qu'aucune ingérence de la part du ministère dans le travail d'instruction de l'OFPRA ne soit tolérée et qu'il n'existe officiellement pas de quotas d'admission, l'enquête de terrain a montré que beaucoup de propositions d'accord des instructeurs se heurtent à une sorte de plafond de verre, c'est-à-dire à une réticence de la part des chefs à les signer. Les instructeurs français parlent souvent d'une « barre » qui, selon le niveau auquel elle est fixée, débouche sur un nombre plus ou moins important de décisions positives. Elle détermine le niveau d'exigence en termes de preuves et de gravité des faits à propos de problématiques précises. Les agents d'encadrement ont visiblement et habituellement tendance à placer cette barre à un niveau plus élevé que les instructeurs. Le plafond inavoué mais bien palpable intrigue certains instructeurs :

D'ailleurs, tous les OP se demandent s'il y a des quotas ou pas. Parce qu'on ne comprend pas pourquoi on a autant de mal à faire passer des accords. C'est vrai que tout le monde dit qu'il n'y a pas de quotas, mais c'est bizarre que les chefs soient aussi regardants sur le nombre d'accords quand même. Il y a même un chef de division qui a dit une fois à une OP contractuelle que, soit elle allait se mettre à faire moins d'accords, soit elle n'allait pas être renouvelée.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; ethnologie ; 2009]

La « barre », gardons à défaut de mieux cette expression employée par les agents instructeurs de l'OFPRA, paraît comme un instrument bien plus subtil et obscur que le quota ou la ligne directrice. Les critères de son placement ne sont pas transparents et dépendent de l'appréciation individuelle de chaque chef de section ou de division. Contrairement à une doctrine écrite, la fixation de cette barre se négocie et se renégocie oralement entre les agents de niveaux hiérarchiques différents. Alors que la barre semble concernant la quasi-totalité des pays d'origine, avoir un effet limitatif des accords, les lignes directrices employées au BAMF mènent, concernant de nombreux pays d'origine, à une élévation du taux d'accord. C'est donc précisément parce qu'il n'y a pas de quotas officiels d'admission que la procédure d'asile allemande et surtout française impliquent une négociation permanente entre les agents sur le placement de la barre et le degré de sévérité ou de générosité à adopter dans l'instruction des demandes. Il s'avère néanmoins que l'absence de quotas ne laisse en rien conclure à des pratiques décisionnelles dépourvues de considérations quantitatives. Le fait que la sélection administrative des candidats à l'immigration fait largement intervenir des critères étrangers aux strictes règles juridiques est, au regard des travaux au d'A. Spire et autres, au mieux un secret de Polichinelle. Même si le cas du droit d'asile est particulier dans la mesure où il s'agit d'un engagement de droit international, le pays d'accueil garde une large souveraineté dans la distribution plus ou moins généreuse des statuts de protection. Car, comme le rappelle M. Lipsky, « il n'y a théoriquement pas de limite à la demande de biens publics gratuits. Les agences fournissant

des biens publics doivent et vont développer des moyens pour les rationner. Rationner les biens et services veut dire établir le niveau ou des proportions de leur distribution »⁷²⁹.

Il apparaît finalement que si les dispositifs allemands et français renoncent à l'emploi de quotas d'admission chiffrés, ils fonctionnent de fait selon ce même principe. Sous cet angle, l'absence de quotas officiellement affichés peut apparaître comme hypocrite. Selon T. Holzer et G. Schneider, elle aboutit même à des taux d'admission inférieures à ceux d'autres pays de l'OCDE qui, eux, disposent de systèmes de quotas⁷³⁰. « Nous sommes d'avis que le système de quotas serait dans tout les cas plus honnête, même s'il peut mener à des cas d'injustice flagrante. Il est moins affecté par un manque de transparence et un clivage entre les prétentions et la réalité »⁷³¹. Le clivage que pointent les deux auteurs est précisément ce qui interroge et indigne bon nombre d'observateurs et analystes du dispositif d'asile. Alors que la prétention des États européens est d'entretenir des dispositifs d'asile permettant de protéger les réfugiés, la réalité est qu'ils entretiennent des dispositifs permettant de rejeter en toute légalité la grande majorité de ceux qui aspirent à une telle protection. Ce fonctionnement apparaît non seulement comme « malhonnête » (selon l'expression de T. Holzer et G. Schneider) face aux nombreux réfugiés rejetés, mais aussi face aux citoyens des pays d' « accueil » à qui une telle politique ne peut qu'apparaître obscure, si ce n'est absurde. Comment se justifie donc le maintien d'un dispositif bureaucratique dans lequel la fraude et l'abus sont, selon le discours de ceux qui l'entretiennent (!), le cas statistiquement normal ? Le propos de cet instructeur français reflète le désenchantement qu'éprouvent nombre de ses collègues face à cette situation :

Une grande partie de la demande est très mauvaise, on dit que les déclarations du demandeur sont stéréotypées et convenues mais du coup, nos instructions le sont aussi. Elles sont à l'image de la demande.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; instructeur ; droit ; 2006]

Au regard du manque de conviction de ses promoteurs, comment rendre plausible aux contribuables d'un État l'existence d'un appareil administratif qui dépense, de fait, la plus grande part de ses ressources pour la mise en œuvre de vérifications et d'épreuves débouchant sur le rejet massif des demandes qui lui sont adressées ? En considérant les taux de rejet de divers pays européens en 2003 – dont la plupart dépassent les 90 %, le record étant tenu par la Grèce avec 99,9 % – J. Valluy constate qu'un taux de rejet avoisinant les 100 % « fait notamment courir le risque d'une remise en question de ces budgets et emplois [du dispositif bureaucratique] puisqu'un tel résultat, proche ou égal à 100 %, pourrait facilement être obtenu à un coût budgétaire proche ou égal à zéro »⁷³². Sont-ce donc réellement les quelques pourcents de réfugiés reconnus qui légitiment la dépense bureaucratique importante effectuée pour discerner ces derniers dans la masse des

⁷²⁹ Lipsky, M. (2010), *op. cit.*, p. 87, traduction par l'auteure [citation originale : « Theoratically there is no limit to the demand for free public goods. Agencies that provide public goods must and will devise ways to ration them. To ration goods or services is to establish the level or proportions of their distribution »].

⁷³⁰ Holzer, T. & Schneider, G. (2002), *op. cit.*, p. 41.

⁷³¹ *Ibid.*, p. 231, traduction par l'auteure.

⁷³² Valluy, J. (2009), *op. cit.*, p. 239.

demandes apparemment infondées ? Ou sommes-nous plutôt, comme le suggère J. Valluy, face à un appareil bureaucratique ayant perdu de vue son objectif initial, se perpétuant désormais grâce à son inertie propre et aux intérêts de ceux qui y sont engagés ?

Rappelons que les taux d'accord de l'OFPRA et du BAMF se maintiennent depuis plus de 20 ans à un niveau assez bas (ne dépassant pas les 30 % et, pour certaines périodes, restant même en dessous des 15 %). En prenant en compte la seconde instance – qui est en effet partie intégrante du dispositif d'asile – ils tournent actuellement autour des 20 %. On peut songer à d'autres procédures de sélection accusant des taux d'accord ou de « réussite » à hauteur semblable (pensons par exemple à certaines épreuves académiques ou concours publics). Or, ces procédures sélectives sont généralement fondées sur des critères théoriquement étrangers au droit d'asile, tels le mérite et les compétences du candidat. De plus, le faible taux de réussite tient souvent à un nombre limité de places disponibles – aspect par rapport auquel la comparaison avec la procédure d'asile est encore une fois non pertinente. Une faible proportion de réponses positives aux candidatures présentées ne peut être considérée comme remettant d'emblée en cause la perpétuation du dispositif de sélection. Le cas de la procédure considérée ici est, pour les raisons susmentionnées, particulier. Dans les deux chapitres suivants, je me propose d'élaborer des pistes de réflexion quant aux facteurs participant à la perpétuation du dispositif d'asile. Précisons qu'il s'agit bien d'*hypothèses*, d'idées ayant émergé de mon étude empirique et que je soumetts à la discussion.

9.1.3. MAITRISE, CONTROLE, PACIFICATION

Protéger annuellement quelques 9 000 personnes⁷³³ triées sur le volet pour remplir un devoir humanitaire, répondre à un engagement juridique international et conserver la bonne image de son pays sur la scène internationale – tout en rejetant un nombre beaucoup plus important de personnes inéligibles pour empêcher que le dispositif ne soit miné par la fraude et l'abus : ces motifs « officiels » jouent certainement toujours un rôle dans le maintien des dispositifs d'asile nationaux. En outre, ils semblent cependant aujourd'hui répondre à des objectifs ne correspondant pas à l'esprit fondateur du droit d'asile. S'étant progressivement éloigné de l'esprit initial du régime de la Convention de Genève, des considérations en termes de sécurité intérieure et extérieure, de contrôle de l'immigration et de maintien de l'ordre social se sont greffées sur la problématique de l'asile. Petra Bendel voit le 11 septembre 2001 comme un tournant des politiques migratoires de l'UE. À partir du début des années 2000, des questions de sécurité intérieure ont été, selon cette auteure, considérées comme prioritaires. Les efforts politiques relevèrent de plus en plus de la prévention migratoire, de la protection des frontières et de l'externalisation de l'asile⁷³⁴.

⁷³³ Les cinq dernières années, le nombre total d'admissions (décisions de 1^{ère} et 2^e instance confondues) était d'environ 9 000 (valeur très approximative) en Allemagne et en France.

⁷³⁴ Bendel, P. (2006), « Neue Chancen für die EU-Migrationspolitik ? Die Europäische Union im Spagat zwischen Sicherheits-, Entwicklungs- und Außenpolitik », In : *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-*

D'autres auteurs [voir : chapitre 2.1.3] montrent surtout comment la migration est, au fur et à mesure, érigée en une menace, un risque à maîtriser. Des travaux historiques indiquent que cette tendance s'annonce déjà au début des années 1980 bien qu'elle ne prenne son véritable essor qu'à la fin du XX^e siècle⁷³⁵. En dehors de l'argument du chômage souvent utilisé dans le discours public, les gouvernements semblent craindre un déséquilibre démographique avec les pays du tiers-monde, le risque d'une révolte ou une « invasion »⁷³⁶, ainsi que la menace terroriste. Ces craintes d'ordre économique, démographique et sécuritaire transparaissent par moments dans le discours des agents institutionnels du BAMF et de l'OFPRA. Surtout au BAMF, de telles considérations occupent une place importante à côté de celles humanitaires et de défense des droits de l'homme. Alors que les agents instructeurs français sont avant tout soucieux de ne pas accorder le statut de réfugié à des personnes relevant de la clause d'exclusion, leurs collègues allemands évoquent plus souvent le risque d'ouvrir les portes aux malfaiteurs, terroristes ou autres personnes susceptibles de troubler l'ordre social. Alors que des considérations morales et éthiques semblent prévaloir chez les instructeurs de l'OFPRA (plus que chez ceux du BAMF), le discours de leurs supérieurs hiérarchiques témoigne plus souvent d'une prise en compte d'aspects de politique intérieure et sécuritaire drainés par la problématique de l'asile.

Dans la mesure où l'intégralité des pays appartenant à l'espace Schengen est aujourd'hui potentiellement concernée par les pratiques d'un État membre, la dimension sécuritaire des politiques d'asile semble être encore plus présente au niveau européen qu'au niveau national⁷³⁷. La pièce maîtresse des politiques européennes visant à traiter simultanément les questions d'asile, d'immigration et de sécurité intérieure est le dispositif de fichage biométrique nommé Eurodac⁷³⁸. Ce dispositif est complémentaire de l'appareil policier et militaire visant à la protection des frontières extérieures de l'UE. À en croire les déclarations de ses concepteurs, le dispositif Eurodac doit permettre la mise en œuvre des objectifs du règlement « Dublin »⁷³⁹ s'appliquant à des demandeurs d'asile déjà présents sur le territoire de l'UE : empêcher les demandes multiples et déterminer un seul État responsable pour le traitement de chaque demande d'asile. Dix ans après sa mise en œuvre, beaucoup de mes interlocuteurs intra- ou extra-institutionnel constatent que sa lourdeur bureaucratique et son coût élevé sont disproportionnés par rapport à son efficacité en vue des objectifs proclamés. Malgré les importants efforts conjoints des États européens pour rendre l'accès au territoire et à la procédure d'asile plus difficiles, un nombre considérable de personnes parviennent à gagner l'espace Schengen et, en cas de rejet de leur demande d'asile, à s'y

Integrations- und Minderheitenpolitik, Butterwegge, C. & Hentges, G. (Eds.), Wiesbaden : Verlag für Sozialwissenschaften, p. 125 et suivantes.

⁷³⁵ Voir par exemple : Herbert, U. (2001), *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland : Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, München : Beck / Laurens, S. (2008b), « '1974' et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en turning-point », *Politix*, 82/2 : pp. 69-94.

⁷³⁶ Voir par exemple : Bernardot, M. (2011), « Invasions, subversions, contamination. De quelques figures et lieux contemporains d'un Autre exceptionnel », *Cultures & Conflits*, 84, pp. 45-62.

⁷³⁷ Voir par exemple : Guiraudon, V. (2010), « Les effets de l'eupéanisation des politiques d'immigration et d'asile », *Politiques européennes*, 31 : pp. 7-32.

⁷³⁸ Règlement du Conseil CE n° 2725/2000, 11 décembre 2000, *Journal officiel*, L316, 15/12/2000.

⁷³⁹ Règlement du Conseil CE n° 343/2003, 18 février 2003, *Journal officiel*, L50, 25/08/2003.

maintenir sous des statuts de séjour précaires (« *Duldung* » en Allemagne) ou clandestinement (en France). Il existe une forte volonté politique de réduire les formes d'immigration et de séjour dites « clandestines », ou tout du moins à les contrôler et les maîtriser. De toute évidence le système Dublin-Eurodac constitue aujourd'hui un instrument central dans l'atteinte de cet objectif.

Pour les personnes entrées irrégulièrement dans l'espace Schengen, le dépôt d'une demande d'asile garantit un droit au séjour provisoire et des prestations sociales basiques. De plus, se soumettre à la procédure implique bien évidemment l'éventualité de l'obtention d'un statut de protection et donc d'un titre de séjour permanent. En contrepartie de ces faveurs offertes par le statut passager de demandeur d'asile, le pays d'accueil exige de son porteur de se soumettre à un fichage intégral (coordonnées personnelles, informations biographiques, photos, empreintes digitales...). Le droit au séjour et les prestations sociales constituent ainsi un appât contribuant certainement à orienter bon nombre de migrants vers le dispositif d'asile – ou encore la « carotte » servant à les rendre dociles et maniables dans les démarches administratives qui impliquent des empiètements non négligeables sur leurs libertés individuelles. L'effet secondaire du dispositif d'asile, que l'on peut supposer voulu ou du moins bienvenu, est donc la constitution d'une base de données biométriques recensant bon nombre des personnes entrées irrégulièrement sur le territoire. La base « Eurodac » est à la fois un outil technocratique d'administration de la demande d'asile en Europe et un instrument utile aux instances préoccupées plus largement par la gestion migratoire, la sécurité intérieure, voire la prévention du terrorisme. Pour les États européens, leur investissement dans le dispositif d'asile devient donc intéressant au regard d'objectifs dépassant le cadre de la préoccupation initiale pour la protection des réfugiés. Il est probable que l'accumulation d'informations sur les personnes présentes sur le territoire européen soit bien plus qu'un effet secondaire du dispositif d'asile. Ce dernier semble finalement être conçu, entre autres, pour acheminer les migrants « imparables » qui n'ont pu être empêchés de gagner l'espace Schengen, vers un dispositif bureaucratique qui permet de les fichier, maîtriser, contrôler et, par là-même, conserver un ordre social que les dirigeants politiques voient mis en péril par une immigration clandestine incontrôlée. Derrière le discours « droits-de-l'homme »⁷⁴⁰ sur la protection des réfugiés politiques, se dissimule donc un raisonnement en termes de gestion des flux et de sécurité intérieure. Le clivage entre les deux orientations se reflète au sein des institutions de l'asile dans lesquelles règne, comme il a été montré précédemment, un désarroi croissant quant à leur véritable mission.

Le dispositif d'asile européen apparaît désormais non seulement comme un dispositif de *secours* pour les personnes menacées, mais aussi comme un dispositif de *surveillance* pour les personnes perçues comme potentiellement menaçantes. Dans le chapitre au titre évocateur « Surveiller et secourir » de son ouvrage *Réfugiés et sans-papiers*, G. Noiriel montrent en quoi le « contrôle par l'assistance » présente une « forme élémentaire de domination ». À l'intention d'aider se rattacheraient souvent d'autres intentions comme

⁷⁴⁰ Terme employé dans un sens non péjoratif.

celle de dominer, de contrôler ou de maîtriser⁷⁴¹. Ceci semble en effet être typiquement le cas pour le dispositif d'asile tel que nous l'observons aujourd'hui. Dans sa fonction secondaire (ou peut-être même déjà primaire ?) de contrôle, ce dispositif entend contribuer à la conservation de la paix et de l'ordre social. Lui attribuer cette fonction laisse cependant percevoir un potentiel conflictuel inhérent au phénomène des migrations forcées. Au-delà des discours alarmistes, voire même xénophobes, sur l'« invasion de l'Europe par des étrangers » et la « menace migratoire », il faut en effet se rendre compte du conflit d'intérêt fondamental sous-tendant la problématique de l'asile : nous sommes face à une situation dans laquelle une population privilégiée, les citoyens de l'UE, est sollicitée par un groupe de personnes beaucoup moins privilégiées, les migrants se dirigeant vers l'UE, pour pouvoir participer au standard de vie confortable qui y règne. La population privilégiée n'est cependant pas prête à partager sans limitation son territoire et ses richesses. Les migrants aspirent donc à un droit d'accès que les occupants du territoire national ne semblent prêts à leur céder qu'à un faible degré et sous certaines conditions. En ce sens, nous pouvons parler d'un conflit d'intérêts. Dans la mesure où les écarts de niveau de vie entre les pays d'origine et les pays de destination des migrants sont souvent extrêmes, et que les migrants poursuivent leur projet migratoire souvent avec beaucoup de volonté et de persévérance, ce dernier peut en partie être appréhendé comme la revendication d'un droit, à savoir celui de la libre circulation et installation, voire même celui d'une égalité d'accès aux ressources. Une revendication sociale ou politique peut s'exprimer sous des formes plutôt dociles ou insoumises, cachées ou ouvertes, pacifiques ou agressives... L'accès à un droit peut être obtenu en conformité avec les procédures prévues ou bien par des biais déviants. Comme nous l'avons vu dans un chapitre antérieur, le comportement des demandeurs d'asile oscille entre ces deux pôles, la docilité et la déviance.

En embrayant sur l'idée que le dispositif d'asile est entre autres régi par une intention de contrôle et de surveillance, j'aimerais dès lors développer l'hypothèse que son existence même, ainsi que son fonctionnement précis, produisent un effet pacificateur sur la réalité sociale des mouvements migratoires à destination de l'UE. Cela ne revient pas à dire que la migration relèverait sinon inévitablement du conflit ouvert ou de l'affrontement violent. Il s'agit simplement de montrer comment un potentiel conflictuel résidant dans les intérêts divergents de deux groupes (explicité ci-dessus) se trouve désamorcé et neutralisé grâce au traitement bureaucratique de la revendication.

Pour ce faire, un détour par la théorie du « processus de civilisation » de Norbert Elias paraît utile. Cette théorie peut être lue comme une tentative d'analyse de l'évolution de la conflictualité dans les sociétés modernes. N. Elias s'attache à montrer comment les passions violentes de l'homme ont progressivement été maîtrisées dans le modèle civilisationnel s'établissant en Occident. Le fait de régler des différends par l'affrontement physique direct et pulsionnel, une pratique durant longtemps courante, sera au fur et à mesure considéré comme incivilisé, peu noble et donc associé à l'habitus des classes populaires. Parallèlement, la noblesse développe un mode d'affrontement civilisé : le duel. Selon N. Elias, l'écart

⁷⁴¹ Noiriel, G. (1998), *op. cit.*

énorme qui – d'un point de vue sociologique – sépare la pratique sociale de la bagarre ordinaire de celle du duel, reflète l'essence de ce qu'il appelle le « processus de civilisation ». Ce dernier se caractérise donc par une tendance forte vers l'instauration de règles et de mœurs contraignant l'individu à réprimer ses pulsions « incivilisées » et vers la mise en place de dispositifs régulateurs visant à canaliser ces pulsions. Le duel peut ainsi être interprété comme une « mise en règles » de la bagarre : il nécessite une prise de rendez-vous, il est encadré par des normes strictes de comportement, il évite le contact physique entre les corps en utilisant l'intermédiaire de l'arme et il ne laisse pas de place à la violence déchaînée⁷⁴². G. Simmel attire l'attention sur un autre type de conflit qui se trouve maîtrisé par ce que l'on pourrait appeler un « dispositif de pacification » : le conflit juridique. C'est à travers l'exemple de l'affrontement au tribunal que G. Simmel montre avec beaucoup de pertinence que ce type de conflit « repose sur une large base d'unité et de consensus entre les adversaires » où « les deux parties constituent une unité, dans la mesure où elles reconnaissent, bien que leurs intérêts soient tout à fait opposés, des normes qui les lient, – qui les engagent »⁷⁴³. Autrement dit, il s'agit bien ici de conflits qui ne portent pas *sur* les règles de la société mais qui, au contraire, se passent *dans* ses règles⁷⁴⁴.

Il devient dès lors apparent que le conflit dans les règles doit passer par les canaux étroits des organisations bureaucratiques. Le dispositif d'asile forme ainsi le cadre rigide dans lequel s'inscrivent les procédures de demande. Pour accéder au statut de protection, le demandeur est contraint de formuler sa requête à l'intérieur du cadre normatif défini par le dispositif. Elle est ainsi acheminée bureaucratiquement au lieu de s'exprimer par une voie plus immédiate et polémique. La subordination aux règles et à la domination par le dispositif sont généralement accentuées par le fait que les demandeurs d'asile « ne disposent d'aucune des ressources (linguistiques, culturelles ou sociales) susceptibles de leur permettre de s'opposer aux décisions des agents »⁷⁴⁵. La performativité du dispositif de pacification se base donc sur trois facteurs principaux : la relative dépossession économique, culturelle et linguistique des individus auxquels il s'adresse d'une part ; la soumission de l'assistance ainsi que de l'obtention du statut de protection à l'exigence d'un comportement conforme à des règles procédurales d'autre part et finalement, conséquence de ces deux premiers facteurs, la docilité et la confiance (contrainte) des demandeurs envers l'autorité administrative. L'offre conditionnelle d'une assistance et de l'accès à certains droits permet donc non seulement, comme le soulignait G. Noiriel, de contrôler ceux qui y prétendent, mais également de maîtriser une conflictualité potentielle et d'empêcher qu'une revendication ne s'exprime par des voies plus directes, susceptibles de troubler l'ordre social.

L'idée développée ici fait écho aux travaux de N. Luhmann sur *La légitimation par la procédure*. Leur pertinence pour l'analyse de la procédure d'asile est mise en évidence par T.

⁷⁴² Elias, N., (1997), *Über den Prozess der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, Frankfurt am Main : Suhrkamp.

⁷⁴³ Simmel, G. (1992), *Le conflit*, Saulxures : Circé, p. 51.

⁷⁴⁴ Boudon, R., Bourricaud, F. (2000), *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris : PUF, p. 92/93.

⁷⁴⁵ Spire, A. (2007), *op. cit.*, p. 15.

Scheffer⁷⁴⁶ qui s'y réfère amplement. N. Luhmann appréhende la procédure comme un système de (re-) présentations⁷⁴⁷ : ses participants sont, dans leur propre intérêt, tenus à livrer une présentation de soi cohérente et à coopérer en vue de la production d'un résultat légitime, car admis par tous. À suivre cet auteur, la procédure bureaucratique permet une intégration de ceux qui la parcourent. La création d'attentes chez ces derniers, leur mise en attente et leur mise à contribution permettent de briser des résistances et de neutraliser des conflits éventuels. L'attention de celui faisant l'objet du traitement bureaucratique doit, selon N. Luhmann, se concentrer sur sa participation et le respect des règles de la procédure. « En tant que planification de l'avenir, la procédure absorbe l'incertitude ; en tant qu'histoire, elle devient un engagement. Sous ces deux aspects et par leur action commune, la procédure acquiert une légalité propre qui est considérable et qui, sans déterminer le comportement, ne lui impose pas moins des limites importantes »⁷⁴⁸. La procédure devient donc un mécanisme de réduction des incertitudes et aléas sociaux. Elle ne produit pas seulement de la légitimité (de ses décisions) mais également de la conformité (de ses participants) et apparaît finalement comme un garant de paix sociale : « La forme des interactions propres à la procédure [...] sert aussi, directement, à absorber les conflits, à affaiblir et à épuiser les participants, à transformer et à neutraliser leurs motivations au cours d'une histoire dans laquelle les présentations et les engagements se transforment en présentations servant à l'élimination des alternatives. Ce n'est que lorsque cette possibilité est institutionnellement garantie qu'une société peut renoncer à des moyens beaucoup plus draconiens de répression des conflits »⁷⁴⁹.

On peut donc supposer que les potentialités de contrôle, de surveillance et de pacification du dispositif d'asile qui viennent d'être mises en évidence, constituent des motifs parmi d'autres de son maintien. Sans vouloir affirmer que ces propriétés du dispositif bureaucratique présentent désormais sa véritable raison d'être, les gouvernements européens cherchent visiblement de plus en plus à rendre l'appareil administratif de l'asile opérationnel et utile à des fins de contrôle et de gestion des populations étrangères. J. Valluy fait allusion à ce revirement de la fonction essentielle du dispositif d'asile quand il écrit qu'« il faut saisir l'importance de l'embranchement doctrinal originel du droit de l'asile contemporain et analyser la malléabilité du jugement technocratique de l'asile que produit cette idéologie pour comprendre qu'un même régime juridique, le droit de l'asile, peut fonctionner un temps en faveur des exilés, tant que perdure l'ouverture des frontières, et se retourner contre eux lorsque ces frontières viennent à se fermer »⁷⁵⁰. Il inscrit cette évolution dans un mouvement plus vaste qu'il appelle « le tournant national-sécuritaire ».

Revenons à présent sur la notion de dispositif telle que la comprend M. Foucault, à savoir comme renvoyant à un ensemble de « stratégies de rapport de forces supportant des types

⁷⁴⁶ Scheffer, T. (2001), *op. cit.*

⁷⁴⁷ Luhmann, N. (2001), *La légitimation par la procédure*, Paris : Éditions du Cerf.

⁷⁴⁸ *Ibid.*, p. 89.

⁷⁴⁹ *Ibid.*, p. XLIX.

⁷⁵⁰ Valluy, J. (2009), *op. cit.*, p. 373.

de savoirs, et supporté par eux »⁷⁵¹. Au regard des résultats de l'enquête de terrain, l'appareil bureaucratique destiné à gérer la demande d'asile montre de multiples parallèles avec le dispositif foucauldien. La confrontation entre les représentants de l'État d'un côté et les demandeurs de l'autre est en effet traversée de « stratégies de rapports de force » et sous-tendue par des savoirs produits, accumulés et utilisés lors des interactions directes, ainsi qu'en amont et en aval de celles-ci. La dimension diachronique que M. Foucault donne à sa définition du dispositif est particulièrement intéressante quant au propos développé dans ce chapitre : il serait une « formation, qui, à un moment historique donné, a eu pour fonction majeure de répondre à une urgence ». À partir de ce moment initial où est définie la « fonction stratégique dominante » en vue d'un certain objectif, « le dispositif se constitue proprement comme tel ». Il est dès lors régi par deux processus concomitants : « processus de surdétermination fonctionnelle, d'une part, puisque chaque effet, positif et négatif, voulu ou non voulu, vient entrer en résonance, ou en contradiction, avec les autres, et appelle à une reprise, à un réajustement, des éléments hétérogènes qui surgissent çà et là »⁷⁵². Par le second processus « de perpétuel remplissage stratégique », le dispositif parvient à intégrer ses propres externalités dans ses objectifs stratégiques. Il se trouve, comme le précisent J.-S. Beuscart et A. Peerbaye, être « remobilisé pour gérer les effets qu'il a lui-même produits »⁷⁵³. Le dispositif développe donc une dynamique gestionnaire propre. Il s'autoalimente en termes de missions et d'objectifs, définit et redéfinit sa fonction stratégique en rapport avec l'évolution du contexte et devient finalement sa propre raison d'être.

M. Foucault illustre cette analyse par les deux dispositifs auxquels il a dédié la plus grande part de ses travaux scientifiques : l'asile (ici exceptionnellement entendu comme établissement psychiatrique) et la prison. La fonction stratégique initiale de la psychiatrie était « la résorption d'une masse de population flottante qu'une société à économie de type essentiellement mercantiliste trouvait encombrante »⁷⁵⁴. De manière similaire, celle du dispositif d'asile étudié dans cette thèse était de répondre à l'urgence d'une population « flottante » de réfugiés, de gérer des migrants sur orbite, déchus de leurs attaches nationales. Grâce à l'exemple de la prison, M. Foucault montre comment l'instrument de l'emprisonnement, initialement conçu pour répondre au problème de la criminalité, a généré l'effet imprévu de la constitution d'un milieu délinquant : « la prison a joué comme filtrage, concentration, professionnalisation, fermeture d'un milieu délinquant »⁷⁵⁵. Cet effet involontaire est désormais réutilisé à des fins stratégiques et ainsi transformé en quelque chose de positif. Le parallèle avec le dispositif d'asile est évident. Dans un contexte sociétal changeant, les motifs ayant présidé à sa création pâlisent, ses missions et fonctions se brouillent et demandent à être redéfinies. Dans un mouvement de sur-détermination fonctionnelle, le dispositif d'asile se retrouve progressivement enrôlé dans des tâches de

⁷⁵¹ Foucault, M. (1994), *Dits et écrits. Tome III : 1967-1979*, Paris : Gallimard, p. 300.

⁷⁵² *Ibid.*, p. 299.

⁷⁵³ Beuscart, J.-S. & Peerbaye, A. (2006), « Histoires de dispositifs. Introduction », *Terrains & travaux*, 2/11, p. 5.

⁷⁵⁴ Foucault, M. (1994), *op. cit.*, p. 299.

⁷⁵⁵ *Ibid.*, p. 300.

vérification, de contrôle, de surveillance et dans la lutte contre la fraude. Son évolution restrictive a eu pour effet secondaire l'émergence de ce que j'ai appelé un *réseau d'assistance* et un *marché noir de l'asile*. Ce phénomène finit par remplir le vide stratégique laissé par un éloignement progressif de la configuration dans laquelle le dispositif d'asile a initialement été créé. Il semble donc en effet avoir survécu « à l'intentionnalité et aux visions qui ont présidé à sa mise en place » et « se maintient au-delà de l'objectif stratégique initial »⁷⁵⁶.

Néanmoins, un certain nombre des finalités originelles du dispositif d'asile se sont perpétuées au fil des décennies, même si elles ont fait l'objet de remodelages et de redéfinitions partielles. Considérons donc désormais comment les discours et les pratiques entourant les politiques d'asile font d'un côté référence à certaines valeurs et symboles, et s'inscrivent d'un autre côté dans une diplomatie internationale.

9.1.4. EXPORTATION DU MODELE EUROPEEN A TRAVERS LE DROIT D'ASILE

Pour évoquer une autre possible raison d'être du dispositif d'asile, il convient encore une fois de partir du moment historique de sa création pour retracer son évolution. L'édification du dispositif d'asile sur le fondement de la Convention de Genève a été un acte par lequel les pays signataires de cette convention affirmaient leur adhésion à certaines valeurs et leur rejet d'autres. Pour les pays européens, cet engagement international avait une signification particulière liée au contexte historique de l'époque. Surtout les pays comme l'Allemagne, ayant eux-mêmes abrité un régime totalitaire et fasciste, ont été soucieux de marquer une rupture avec ce modèle politique et idéologique. Leur engagement à accueillir des personnes persécutées dans leur pays d'origine présentait ainsi un effort tant pratique que symbolique pour la réparation (dans la mesure du possible) des « dommages » occasionnés. Dans la période d'après-guerre, l'instauration du régime de Genève semblait non seulement marquer un (nouveau) dévouement aux valeurs de liberté et de démocratie, mais aussi fonctionner comme un instrument politique dans l'opposition au modèle socialiste. « Les réfugiés sont définis par la Convention de Genève de 1951, qui a été écrite dans un contexte de guerre froide et tendait à protéger particulièrement les dissidents soviétiques »⁷⁵⁷, note ainsi C. Wihtol de Wenden. L'importance du contexte historique pour la réalisation du droit d'asile conventionnel est soulignée par de nombreux autres auteurs. T. Spijkerboer rappelle ainsi que « les concepteurs [de la Convention de Genève] avaient clairement à l'esprit des personnes fuyant les régimes communistes »⁷⁵⁸ et K. Noura ajoute que les réfugiés étaient, durant les années 1970, « accueillis à bras ouverts en trophée d'une victoire de l'Occident

⁷⁵⁶ Beuscart, J.-S. & Peerbaye, A. (2006), *op. cit.*, p. 5.

⁷⁵⁷ Wihtol de Wenden, C. (2010a), « La géographie des migrations contemporaines », *Regards croisés sur l'économie*, 2/8, p. 53.

⁷⁵⁸ Spijkerboer, T. (2004), « Full circle ? The personal scope of international protection in the Geneva Convention and the draft on qualification », In : *L'émergence d'une politique européenne d'asile*, De Sousa, C.D.U. & De Bruycker, P. (Eds.), Bruxelles : Bruylant, p. 174, traduction par l'auteur.

sur l'Est »⁷⁵⁹. À cette époque, « l'accueil des réfugiés au nom de la défense de la liberté a, comme l'affirme L. Legoux, l'immense intérêt de mettre en évidence les négations des droits de l'homme dans les régimes communistes et de discréditer ces derniers ». Il s'agit donc selon lui « d'un intérêt stratégique et non d'un engagement fondamental pour la défense des droits humains »⁷⁶⁰. J. Valluy souligne à son tour que le régime de Genève « est surtout très européen-centré au regard des préoccupations qui président à son adoption : il ne s'agit pas d'accueillir des déplacements de masse, mais d'afficher les vertus du monde capitaliste accueillant des dissidents échappés du communisme »⁷⁶¹.

Il apparaît dès lors que le droit d'asile a, depuis ses débuts, été un moyen pour les pays de mettre en exergue leur attachement à certaines valeurs et leur vertu en termes de respect des droits de l'homme, en dénonçant du même coup l'immoralité d'autres régimes politiques. La venue d'un nombre important de personnes fuyant les dictatures communistes était bien évidemment interprétée comme un « vote avec les pieds »⁷⁶² pour le système capitaliste libéral. Elle est par ailleurs interprétée comme l'un des facteurs ayant accéléré la chute du mur et la décomposition du bloc soviétique. « Avec le mur c'est le système soviétique qui s'est écroulé et avec lui l'intérêt stratégique de l'organisation de l'asile mise en place par le régime de Genève », allègue ainsi L. Legoux, et poursuit : « L'intérêt économique de l'asile étant déjà perçu comme totalement négatif depuis de nombreuses années avec l'arrêt de l'immigration économique, il ne reste alors pour défendre l'asile en Europe que le drapeau des droits de l'homme. Ce drapeau auquel les démocraties occidentales sont très attachées a protégé jusqu'à aujourd'hui la Convention de Genève. Celle-ci n'a pas été reniée formellement, par contre elle est marginalisée par le développement d'un nouveau droit européen »⁷⁶³. Comme le suggère cette analyse de L. Legoux, ainsi que celle des autres auteurs cités ci-dessus, la disparition de l'enjeu de la guerre froide et le ralentissement de la croissance économique ont laissé un vide : le droit d'asile aurait ainsi conjointement perdu son intérêt stratégique et son intérêt démographique-économique en termes de main-d'œuvre. Bien qu'il soit bien sûr possible que le droit d'asile ait été, durant la guerre froide, utilisé par les pays capitalistes comme un moyen pour affirmer leur suprématie, il peut également s'agir d'une interprétation rétrospective attribuant un sens à des faits historiques que ceux-ci n'ont peut être pas. À mon niveau, je ne peux ni valider, ni invalider cette hypothèse. La marginalisation des textes conventionnels par le développement d'un nouveau droit européen que pointe L. Legoux et toutefois incontestable. Elle témoigne d'une volonté non seulement d'harmonisation mais

⁷⁵⁹ Noura, K. (2006), « Travail de construction de la crédibilité, processus d'évaluation et catégorisation des motifs de persécution : étude de cas, les femmes réfugiées provenant d'ex-URSS », *Revue Asylon(s)* [en ligne], 1/7, page consultée le 20 mai 2011 : <<http://reseau-terra.eu/article504.html>>.

⁷⁶⁰ Legoux, L. (2004), « Changements et permanences dans la protection des réfugiés », *Revue européenne des migrations internationales* [en ligne], 20/2, page consultée le 3 avril 2009 : <<http://remi.revues.org/961>>, p. 4.

⁷⁶¹ Valluy, J. (2009), *op. cit.*, p. 149/150.

⁷⁶² Cette expression a été employée par A. Hirschman dans son ouvrage de 1972 : *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge : Harvard University Press. En allemand, la formule équivalente « *mit den Füßen abstimmen* » a avant tout été utilisée pour désigner la venue massive de citoyens de l'Allemagne de l'Est vers l'Allemagne de l'Ouest.

⁷⁶³ Legoux, L. (2004), *op. cit.*, p. 6.

aussi de recentrage du droit d'asile autour des problématiques de la diplomatie internationale paraissant cruciales au tournant du millénaire. La précision et l'élargissement de la définition du besoin de protection telle qu'elle figure dans la directive qualification doivent donc également être compris dans le contexte historique du début des années 2000. L'inclusion des acteurs non étatiques parmi les acteurs de persécution, l'inclusion du genre et de l'orientation sexuelle dans la définition du groupe social et l'inclusion des situations de guerre civile et de déferlements violents dans la définition de la menace grave, reflètent l'esprit du droit d'asile du XXI^e siècle.

Je défends, comme de nombreux autres auteurs, l'idée selon laquelle ces élargissements et redéfinitions n'ont été nécessaires qu'en raison d'une préalable interprétation de plus en plus restrictive de la Convention de Genève. Nombre de ces cas de figure n'étaient pas *a priori* exclus par cette dernière. Réduit, au fil du temps, à une peau de chagrin, le champ d'application de la Convention se trouve en effet élargi par la nouvelle législation européenne. Les dispositions de celle-ci permettent par exemple de protéger une famille chrétienne d'Irak harcelée par des groupes islamistes, une féministe iranienne exaspérée par la misogynie et l'oppression machiste dans sa société d'origine, un homosexuel mauritanien discriminé par des groupes homophobes, une jeune mariée afghane fuyant la violence du mari lui ayant été attribué contre son gré, un journaliste d'opposition russe souffrant d'un manque de liberté d'expression et d'opinion, ou encore une famille malienne qui s'oppose à l'excision de sa fille. Le champ d'application du droit d'asile ainsi que les pratiques décisionnelles concrètes peuvent être considérés comme le reflet des idéaux moraux et politiques chéris par le pays qui les adopte. Le « nouveau » droit d'asile européen est toujours calqué, dans ses grandes lignes, sur les droits de l'homme (interdiction de la torture et de la peine de mort ; liberté d'expression, d'opinion, de presse ; interdiction de discriminations en fonction du sexe, des origines, de la religion, des opinions politiques etc.). Si le droit d'asile du régime de Genève constitue donc précisément un outil censé garantir le respect des droits de l'homme dans le monde entier, sa redéfinition au sein de l'UE par les récentes directives lui donne une coloration supplémentaire. Au-delà d'une « simple » valorisation des droits de l'homme, l'UE semble vouloir mettre en avant, à travers *son* droit d'asile, certaines valeurs et principes qu'elle chérit particulièrement et par lesquels elle se démarque de ses adversaires politiques. À travers le droit d'asile, certains principes légaux fondamentaux s'appliquant au sein de l'espace européen peuvent devenir applicables dans d'autres parties du monde. Alors que l'accord, par un État membre, du statut de réfugié à une personne menacée d'être légalement exécutée dans son pays d'origine permet d'empêcher une violation des droits de l'homme, l'attribution très généreuse d'un statut de protection à des personnes issues de minorités chrétiennes persécutées par des islamistes radicaux dans un pays du Proche-Orient, par exemple, mérite une interprétation plus ample : elle signifie certes une application du principe de protection des minorités, mais elle signifie peut-être aussi l'expression d'une sympathie particulière pour cette minorité précise.

Vu sous cet angle, le droit d'asile *européen* apparaît comme un moyen d'exporter certaines valeurs auxquelles les pays de l'UE sont particulièrement attachés. Le texte brut du droit d'asile ne constitue ici que la base sur laquelle certaines proximités et sympathies, ou au

contraire hostilités et récusations, peuvent s'exprimer. Les pratiques décisionnelles singulières ou collectives des pays européens en disent parfois long sur les convictions et idéaux de ceux qui sont à leur origine. Cela se lit à travers certaines paroles des acteurs du dispositif d'asile. On note par exemple que les demandes d'asile de femmes victimes de mariage forcé, de violence conjugale ou d'autres formes d'oppression sexuelle sont traitées avec une bienveillance particulière. Ainsi, cet avocat allemand observe :

C'est souvent plus facile pour les instructeurs [d'accorder un statut de protection] quand c'est quelqu'un qui est déjà là depuis longtemps, qui a fait des efforts, qui vient d'Afghanistan, des jeunes filles où on se dit : on ne peut pas les renvoyer, sous la burqa.

[Mai 2010, Francfort : homme ; avocat ; droit]

Cet autre avocat explique qu'une crainte justifiée et crédible d'un mariage forcé alléguée par une femme peut, sans aucun problème, mener à l'accord d'un statut de protection :

J'ai beaucoup de compréhension quand une femme dit : 'je n'ai pas envie de continuer à vivre en Afghanistan ou en Iran, je veux vivre de manière autonome, je n'ai pas envie qu'on m'attribue n'importe quel mari'. Dans ce cas, j'approuve cela et je lui dis de motiver sa demande d'asile de cette manière. Pour les hommes, cela ne suffit bien évidemment pas, ça ne marche que pour les femmes. [Q : Même quand il n'y a pas eu de persécution et qu'un mariage forcé n'est pas concrètement prévu ?] Oui, elle doit expliquer de manière crédible que, étant donné son entourage familial, elle n'aurait pas pu échapper à un mariage arrangé.

[Janvier 2011, Francfort : homme ; avocat ; droit]

Une autre thématique pour laquelle les administrations se montrent plutôt réceptives est celle des persécutions en fonction de l'orientation sexuelle. La relative ouverture des pays européens par rapport à l'homosexualité se reflète dans l'accueil plutôt favorable qu'ils réservent aux victimes d'homophobie, ainsi que dans la prise au sérieux des situations de menace à laquelle elle peut mener dans certains pays d'origine :

On a beaucoup de dossiers d'homosexuels algériens et mauritaniens. [...] Ma chef est vraiment très ouverte d'esprit par rapport à cette question, donc à partir du moment où la personne est homosexuelle, on considère qu'elle a des craintes et on fait un accord.

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; droit ; 2001]

Il faut voir aussi s'il n'y a pas une alternative de fuite à l'intérieur du pays, il pourrait aller dans une grande ville, essayer dans l'ouest de la Gambie, où il y a visiblement une communauté... Quoique, leur chef d'État, pour un Européen, il n'en croit pas ses oreilles quand leur président se met à cracher [sur les homosexuels], comme quoi ce serait un comportement non africain d'un groupe qui mériterait d'être exterminé...

*Comparé au chef d'État gambien qui a fait son discours du dimanche, Adolf Hitler était probablement un enfant de chœur*⁷⁶⁴.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; sciences administratives ; 1992]

Deux autres exemples de prise au sérieux particulière d'une problématique, sont l'attribution généreuse, par la France, du statut de protection subsidiaire à des petites filles maliennes menacées d'excision⁷⁶⁵, ou encore la ligne décisionnelle très favorable que l'Allemagne adopte depuis plusieurs années face à la minorité chrétienne et yézidie d'Irak.

Le caractère plus ou moins favorable de la politique décisionnelle pratiquée à l'égard de populations ou problématiques spécifiques, s'explique par une multitude de facteurs parmi lesquels figurent l'attachement à certaines valeurs et les intérêts diplomatiques d'un pays. En découlent finalement des taux d'accord plus ou moins élevés. Ceux-ci deviennent indicateurs de ce que j'ai précédemment appelé, en reprenant une expression introduite par K. Akoka, « l'offre d'asile ». En offrant plutôt généreusement l'asile à certaines catégories de victimes, la société d'accueil n'affirme pas seulement son adhésion aux valeurs correspondantes – elle stigmatise aussi, du même coup, les agissements ayant contraint les personnes à fuir et formule indirectement une invitation aux personnes touchées par ce type d'injustices à la rejoindre. Comme il a été montré dans un chapitre antérieur, l'offre d'asile détermine en partie sa demande. Autrement dit, une pratique décisionnelle particulièrement favorable à l'égard d'un certain groupe est susceptible d'encourager la venue de personnes qui y appartiennent et de faire croître le nombre de demandes de ce type. Un instructeur du BAMF affirme ainsi :

Selon mes observations, la législation de la procédure d'asile, ou plutôt les dispositions matérielles du droit d'asile, contribuent en quelque sorte à produire leurs propres effets. Je veux dire : jusqu'en 2004 il n'y avait pas de persécution en fonction du sexe dans le sens actuel du terme. Et il n'y avait pas non plus de récits par rapport à ça. Même si des violences domestiques et l'oppression spécifique au sexe étaient monnaie courante dans certains pays. C'est seulement depuis que c'est devenu un motif de reconnaissance qu'on reçoit les récits correspondants.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1992]

L'encouragement de certaines demandes par une pratique décisionnelle particulièrement favorable peut impliquer une autre dimension. Une possible « résolution » d'un conflit interethnique peut être la séparation géographique des groupes adversaires – par exemple par le rapatriement d'une minorité persécutée sur un autre territoire. Décréter une « persécution d'un groupe » (« *Gruppenverfolgung* ») et faciliter aux membres de ce groupe

⁷⁶⁴ Je tiens à me distancier explicitement de cette remarque banalisante et euphémisante par rapport au dictateur allemand.

⁷⁶⁵ Depuis le début des années 2000, la problématique de l'excision apparaît fréquemment dans les demandes issues du Mali. Suite à l'« arrêt Sissoko » de la CNDA en 2001 (CRR/SR/7 décembre 2001, M. et Mme Sissoko), les femmes touchées par cette pratique sont considérées comme un « groupe social » au sens de la Convention de Genève ce qui leur confère un droit à la protection internationale. L'OFPRA était désormais tenue à appliquer cette jurisprudence et a ainsi attribué beaucoup de protections subsidiaires à des femmes et des filles maliennes menacées d'excision en cas de retour dans leur pays d'origine.

l'accès au statut de protection (comme l'ont fait les autorités allemandes à l'égard des yézidis et chrétiens d'Irak) équivaut, en quelque sorte, à supposer l'impossibilité d'une cohabitation paisible entre le groupe persécuté et le groupe persécuteur à moyen terme. La prise en considération de la dimension diplomatique et stratégique est selon L. Legoux une « clef essentielle pour comprendre l'évolution de l'asile » : « si la protection est organisée pour les réfugiés, elle est avant toute chose organisée par les États d'accueil en fonction des rapports de force internationaux. Toute protection garantie par un État est en effet une intervention dans un conflit, même si le paravent de la neutralité humanitaire est aujourd'hui de plus en plus souvent utilisé pour tenter de dissimuler cette réalité incontournable. La conjoncture des relations politiques internationales est ainsi de facto au cœur de l'organisation de la protection [...] »⁷⁶⁶.

Il s'avère dès lors que l'offre d'asile peut non seulement fonctionner comme un instrument de découragement⁷⁶⁷, mais aussi comme un instrument d'encouragement. Elle permet aux pays d'accueil d'influencer la composition de la population des demandeurs d'asile qui se présentent, et surtout la composition du groupe de personnes admises pour s'installer à plus ou moins long terme au sein de la société. Le champ d'application précis du droit d'asile et les pratiques décisionnelles peuvent ainsi, dans certaines limites, favoriser la venue de personnes partageant les valeurs de la société d'accueil. Une des fonctions du dispositif d'asile est indubitablement d'influencer la composition des flux migratoires à destination de l'Europe, à défaut de pouvoir les arrêter complètement. Une autre consiste à opérer une sélection, non seulement par rapport au degré de gravité de la menace, mais aussi, plus implicitement, par rapport aux orientations éthiques et intellectuelles des candidats. En supposant que, à l'époque de l'après-guerre, le critère distinctif était le positionnement dans l'affrontement entre capitalisme et socialisme, on pourrait parallèlement se demander si l'opposition entre les sociétés occidentales et les sociétés musulmanes ne constitue pas aujourd'hui un aspect important dans la problématique de l'asile.

9.2. COMPRENDRE LES MIGRATIONS FORCÉES ET Y FAIRE FACE

9.2.1. DU FAUX REFUGIÉ AU VRAI MIGRANT FORCÉ

Alors que la séparation entre l'asile et l'immigration est aujourd'hui maintenue dans le domaine juridique, administratif et politique, elle apparaît, d'un point de vue strictement scientifique, comme désuète et non pertinente pour décrire la réalité des migrations contemporaines. L'idée selon laquelle les mouvements migratoires ne peuvent être expliqués de manière uni-causale car ils sont le plus souvent impulsés par un amalgame de motifs économiques, politiques, familiaux etc. est aujourd'hui consensuelle dans la communauté des chercheurs s'intéressant à la question. Si ces derniers ont donc reconnu l'apport heuristique d'une distinction nette entre les catégories migratoires

⁷⁶⁶ Legoux, L. (2004), *op. cit.*, p. 3.

⁷⁶⁷ Holzer, T. & Schneider, G. (2002), *op. cit.*, chapitre 4.

« économiques » et « politiques » comme faible voire nul, les acteurs politiques et administratifs du dispositif d'asile contemporain semblent également remettre en cause sa pertinence pratique pour la gestion des migrations. L'utilisation fréquente des qualificatifs de « faux » et « vrai » apparaît comme symptomatique d'un désarroi croissant face à la délimitation des catégories. Les instructeurs interrogés au BAMF et à l'OFPRA apparaissent dans leur grande majorité comme embarrassés par le fait de devoir, suivant la logique administrative, catégoriser et consécutivement rejeter autant de demandeurs comme des « faux réfugiés ». Alors que le large surpoids de la catégorie des demandeurs non ayants droit est par certains accepté comme une normalité de la procédure d'asile et attribué aux nombreuses tentatives des migrants d'abuser du droit d'asile, d'autres le perçoivent plutôt comme le signe d'un dysfonctionnement qui serait dû aux manquements d'une politique d'immigration verrouillant les autres portes de l'immigration légale. Leur discours fait fréquemment apparaître la distinction entre le travail administratif consistant à « faire de l'immigration » (qui n'est pas celui de l'OFPRA et du BAMF !) et leur travail administratif consistant à « faire de l'asile ».

Il y a des cas où on sent que la personne est dans une situation de détresse mais que sa demande n'entre pas forcément dans le champ d'application et là, c'est plus difficile de faire une décision d'admission au titre de l'asile. Après on peut discuter avec son chef de section pour voir s'il y a des possibilités de le rattacher à un motif mais il y a des cas qui peuvent être humainement difficiles.

[Juin 2010, OFPRA : homme ; instructeur ; droit ; 2007]

Je trouve que c'est plus intéressant de se dire qu'on dépend de considérations qui n'ont rien à voir avec la gestion des flux migratoires etc. Parce que parfois, quand on traite des dossiers, j'ai vraiment l'impression qu'on fait ça. Parfois on est confronté à des situations humaines incroyables parce que la personne est obligée de demander l'asile en racontant des histoires qui n'ont rien à voir avec l'asile, c'est une personne où on se dit : pourquoi est-ce que la préfecture lui a pas donné des papiers ? Ça ne relève pas de nos compétences...

[Juin 2010, OFPRA : femme ; instructrice ; histoire & langues ; 2001]

Ça dépend si on veut bien fermer un œil ou pas. La décision sera prise en fonction de ça. [Q : Et ça dépend de quoi ?] De quoi ça dépend [rit] ? Bien, ça dépend de... difficile à dire... Bien sûr que beaucoup de motifs jouent un rôle, bien évidemment, sur le papier ça s'appelle asile mais en vrai tu fais de l'immigration, rien d'autre.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1992]

L'asile est tout simplement devenu une immense porte d'entrée. Et ce qui énerve les instructeurs, c'est l'immigration. Quand on voit déjà à la tête des demandeurs qu'ils ont échoué, et ils ne savent rien faire, qu'on aura du mal à les mettre à l'école, on n'a pas envie de les reconnaître. C'est une immigration très incontrôlée.

[Mai 2010, BAMF : homme ; instructeur ; droit ; 1992]

Il s'avère donc que l'immigration se mêle de fait à l'asile dans le travail de l'OFPRA et du BAMF. Face à la complexité des situations, à la densité ou bien à la vacuité des récits d'asile

et face à la détresse et aux besoins d'aide dont témoignent les demandeurs, le « vrai réfugié » reste, malgré une instruction aussi soigneuse soit-elle, largement introuvable. Confrontés à des récits qu'ils décrivent comme « stéréotypés », les instructeurs se disent contraints de produire des décisions également stéréotypées, « à l'image de la demande » comme le disait un instructeur français. Or, le contraire est tout autant le cas : la demande est à l'image des décisions stéréotypées des institutions. En essayant de se conformer aux attentes institutionnelles et à l'image du réfugié persécuté et maltraité, les demandeurs finissent par produire des récits standardisés.

L'un des objectifs de ce travail de recherche a été de mettre en lumière les mécanismes bureaucratiques de la procédure d'asile ainsi que la manière dont ces derniers structurent le rapport entre agents administratifs et demandeurs d'asile. J'ai montré que le mode de fonctionnement du dispositif d'asile amène ces derniers à rendre leur présentation cohérente par rapport au droit d'asile, ainsi qu'à employer des moyens détournés pour parvenir à passer les épreuves institutionnelles. Leur comportement apparaît comme la conséquence logique d'une politique migratoire qui récompense un certain profil par un droit au séjour et sanctionne ceux qui n'ont pas, ou prétendent seulement l'avoir, par la privation d'un tel droit. En effet, le droit d'asile ne permet toujours pas de prendre en considération un fait que de nombreux scientifiques démontrent : les motifs migratoires sont largement inextricables. Les recherches de T. Holzer et G. Schneider soulignent ainsi que « la fuite repose sur une multitude de conditions économiques, politiques et sociétales qui caractérisent les pays d'origine »⁷⁶⁸. De manière similaire, S. Castels affirme qu'il est impossible de séparer, parmi les nombreux motifs poussant à la mobilité, ceux économiques de ceux renvoyant aux droits de l'homme, ce qui met les catégories bureaucratiques au défi. C. Wihtol de Wenden parle, quant à elle, d'une « nouvelle figure du demandeur d'asile » : « à l'individu candidat au départ car il est physiquement et personnellement menacé en raison de ses idées et fort éloigné socialement du migrant économique, tend à succéder aujourd'hui le demandeur d'asile collectif, quand il s'agit d'un groupe de populations en danger pour des raisons ethniques ou religieuses, qui partage avec le migrant économique la pauvreté ou l'injustice sociale, et pour lequel la preuve de menaces personnelles est parfois difficile à établir ». Elle ajoute plus loin que « les pays non démocratiques sont aussi les pays pauvres pour lesquels l'asile est devenu la seule voie d'immigration possible »⁷⁶⁹. En écho à la nouvelle figure du demandeur d'asile que dessine C. Wihtol de Wenden, A. Decourcelle et S. Julinet mettent en exergue le lien de causalité qui existe dans les pays d'origine entre les problèmes économiques et politiques poussant à la migration : « Aujourd'hui, l'heure est aux microconflits, aux guerres civiles intercommunautaires, religieuses, parfois même mafieuses, le plus souvent engendrés par le contexte économique (voir la part de responsabilité des géants du pétrole ou des mines dans les conflits africains) »⁷⁷⁰.

⁷⁶⁸ Holzer, T. & Schneider, G. (2002), *op. cit.*, p. 134, traduction par l'auteure.

⁷⁶⁹ Wihtol de Wenden, C. (1993), « Migrations et droits de l'homme en Europe », *Études internationales*, 24/1, p. 174.

⁷⁷⁰ Decourcelle, A. & Julinet, S. (2000), *Que reste-t-il du droit d'asile ?*, Paris : L'esprit frappeur, p. 101.

Malgré l'évidence d'une confusion croissante des motifs migratoires, beaucoup d'acteurs du dispositif d'asile et de chercheurs s'y intéressant d'un point de vue scientifique se montrent attachés à la séparation tout du moins théorique entre l'asile et l'immigration. Plus précisément, il s'agit d'un attachement au statut particulier de la catégorie juridique de l'asile qui, selon eux, garantit la persistance du droit fondamental à demander une protection internationale et le protège de la soumission à des considérations en termes de « gestion des flux migratoires » qui risqueraient de l'entraver davantage. La crainte d'un démantèlement de la catégorie de l'asile se lit dans la dénonciation par A. Morice et C. Rodier de l'« amalgame qui assimile les réfugiés à des migrants, faisant ainsi du traitement de ces deux catégories une seule et même question »⁷⁷¹. Cependant, les deux auteurs sont également convaincus qu'on ne peut raisonnablement isoler les motifs migratoires pour construire des catégories distinctes. Un tel procédé reviendrait à établir « une hiérarchie macabre où subir des exactions physiques serait 'politique', tandis qu'être victime d'une famine organisée serait 'économique' ». A. Morice et C. Rodier finissent donc par invalider la légitimité morale et scientifique d'une vision dichotomique des migrations en affirmant que « les raisons de la fuite de personnes demandant protection ailleurs, renvoient à un ensemble de causes combinant des déficits en matière de démocratie, de liberté, de paix civile et évidemment de richesses et de perspectives d'avenir ». Étant parfaitement d'accord avec ce dernier constat, je reste d'autant plus perplexe quant à leur rejet de l'évolution politique consistant à, je paraphrase, traiter ces deux catégories comme une seule et même question. Le problème de ce raisonnement semble se localiser dans le passage entre le constat scientifique et la conclusion politique. En effet, les professionnels du dispositif d'asile et les chercheurs tombent d'accord sur un fait fondamental, même s'ils le verbalisent et le commentent de manière très différente : la procédure d'asile est aujourd'hui (et a probablement toujours été) investie par un nombre important de personnes ayant (pas exclusivement, mais entre autres) des motifs migratoires économiques. Ce n'est donc pas le constat mais bien la conclusion politique que l'on en tire souvent qui est erronée : essayer de construire une catégorie d'asile « pure », se donner les moyens d'effectuer un tri plus efficace et continuer à exclure de toute possibilité d'immigration ceux et celles qui auraient des raisons « non valables » de quitter leur pays d'origine. Ces tentatives destinées à conserver un régime juridique construit sur la distinction nette entre immigration et asile apparaissent, au regard de la réalité du phénomène migratoire contemporain, comme peu pertinentes.

La nécessité d'abandonner la vision dichotomique des migrations est également mise en exergue par L. Legoux quand il demande : « Pourquoi une personne craignant avec raison de mourir sous les persécutions est-elle accueillie, alors qu'une autre craignant avec raison de

⁷⁷¹ Morice, A. & Rodier, C. (2005), « Classer-trier migrants et réfugiés : des distinctions qui font mal », *Recueil Alexandries* [en ligne], 7/16, page consultée le, 23 novembre 2010 : <<http://www.reseau-terra.eu/article535.html>>.

mourir de faim ne l'est-elle pas ? Y aurait-il une hiérarchie dans la noblesse du danger ? »⁷⁷². Il convient ici de préciser le contenu de la catégorie de « migration économique » souvent utilisée comme une catégorie-valise renvoyant à des réalités variables. De manière générale, un motif migratoire économique se réfère toujours à une non-satisfaction des besoins premiers d'ordre matériel, notamment les besoins alimentaires. Bien évidemment cette non-satisfaction peut révéler un caractère plus ou moins urgent. Alors qu'une famine aigüe frappant une région entière, par exemple, peut être considérée comme existentiellement menaçante pour ses habitants, la pauvreté générale régnant dans un pays affecte sans doute gravement la qualité de vie de certaines franges de la population mais ne met pas directement en danger leur survie. Entre ces deux exemples de cas, il existe évidemment une panoplie de situations intermédiaires. Soulignons également que l'appauvrissement d'une certaine population et sa privation de ressources est souvent une conséquence indirecte des rapports de pouvoir interethniques et de pratiques discriminatoires dans un pays. Malgré cela, le droit d'asile ne tient généralement compte d'aucune de ces situations. En effet, les tenants et aboutissants des divers mouvements migratoires ne peuvent être élucidés que par des recherches sociologiques approfondies et indépendantes. Retenons à présent que les réalités que l'on peut regrouper sous la catégorie de « migration économique » sont disparates et relèvent de divers degrés d'urgence existentielle. S'il ne devrait pas y avoir, selon L. Legoux, de hiérarchie dans la « noblesse du danger », force est de constater qu'il y en a bien une dans son immédiateté. La « liberté d'immigrer » que prône L. Legoux⁷⁷³ comme la seule réponse valable aux envies migratoires des hommes reste cependant un vœu pieux. Le maintien d'un régime d'immigration délimitant clairement le groupe restreint de personnes pouvant prétendre à un droit au séjour en Europe est diamétralement opposé à l'octroi d'un droit à la libre circulation mondiale. L'association progressive des politiques migratoires aux politiques de sécurité intérieure dans l'espace Schengen est symptomatique des craintes que l'on semble éprouver face au développement futur des flux migratoires à destination de l'Europe.

Une prise en compte des relations économiques internationales et des inégalités et scissions qu'elles engendrent au sein de la population mondiale paraît incontournable pour comprendre les phénomènes migratoires contemporains. Au regard de l'importance des disparités en termes de distribution des richesses et des risques dans le monde d'aujourd'hui, les déplacements de population allant des pays défavorisés aux pays favorisés apparaissent comme une conséquence logique. Car en effet, le lien causal entre mondialisation, écarts internationaux de niveau de vie et mouvements migratoires est difficilement contestable. De nombreux auteurs cités dans un chapitre introductif de cette thèse le mettent en évidence à travers leurs travaux. Ces mêmes auteurs attirent l'attention sur le potentiel conflictuel inhérent au déséquilibre extrême structurant les rapports entre les différentes régions du monde. Prenant leur origine au niveau international et mondial,

⁷⁷² Legoux, L. (2006), « Asile, immigration : réconcilier les Droits de l'homme et ceux du citoyen », *Revue européenne des migrations internationales* [en ligne], 22/2, page consultée le 6 octobre 2010 : URL : <<http://remi.revues.org/index2822.html>>, p. 6.

⁷⁷³ *Ibid.*

les conflictualités se cristallisent et s'aggravent selon C. Butterwegge au sein même des pays européens où elles mènent avant tout à la désintégration, la ségrégation et l'exclusion des populations immigrées. Chez les citoyens des pays d'accueil, ils renforcent une position que C. Butterwegge qualifie de « nationalisme d'emplacemement » (« *Standortnationalismus* ») et qui se caractérise par une inquiétude pour la patrie, une focalisation sur le site économique national, une fétichisation de la compétitivité internationale et une défense excessive de la propriété⁷⁷⁴. Les peurs d'une immigration incontrôlée sont souvent amplifiées par des scénarios catastrophes relatés dans les médias : qu'arrivera-t-il si les flux de migrants provenant des pays désavantagés par la mondialisation s'amplifient jusqu'à ce que les frontières de la forteresse Europe ne résistent plus ? Malgré les nombreux efforts pour anticiper l'évolution future de ces conflictualités internationales, les analyses scientifiques ne peuvent rester que spéculatives. Tout du moins, le phénomène migratoire dans son ensemble peut être interprété comme le symptôme provoqué par un problème mondial fondamental. Dans ce sens, M. Agier considère les réfugiés comme le « symptôme des maux d'une époque »⁷⁷⁵. Si les réfugiés sont symptomatiques d'un problème plus profond, leur gestion par un dispositif bureaucratique ne peut être que palliative. Le problème de fond renvoyant aux raisons qui poussent des centaines de milliers de personnes à quitter leurs lieux de vie reste intouché. « Les migrations internationales sont une réalité qui perdurera aussi longtemps notamment que demeureront les écarts de richesse et de développement entre les diverses régions du monde »⁷⁷⁶, constate même le gouvernement français dans la proposition officielle de son projet de *Pacte européen sur l'immigration et l'asile*. Toutes ces anticipations et visions futures sont sous-tendues par la question du potentiel conflictuel découlant des écarts de richesses et des mouvements de population qu'elles encouragent. M. Anderson la pose de manière frontale : « L'écart économique entre l'Union et ses voisins du Sud et de l'Est exacerbe-t-il les différences culturelles et rend-il inévitable la montée de la tension et de la violence ? L'Union européenne dans son ensemble, peut-elle développer des stratégies cohérentes au regard de ses voisins du Sud et de l'Est ? »⁷⁷⁷. J. Galtung renonce à la forme interrogative et formule la prédiction suivante : « Le monde du Nord-Ouest doit s'attendre à des mouvements d'immigration, et ce non seulement des parties Sud-Ouest de la planète (de l'Amérique latine et des Caraïbes vers les États-Unis et le Canada, les anciennes colonies vers les pays de l'UE) mais également du monde Nord-Est (surtout vers l'Allemagne et d'autres pays de l'UE) »⁷⁷⁸. Il termine en rappelant la responsabilité de ce monde du Nord-Ouest envers les parties moins privilégiées de la planète : « Des migrations

⁷⁷⁴ Butterwegge, C. (2006), « Globalisierung als Spaltpilz und sozialer Sprengsatz. Weltmarktdynamik und 'Zuwanderungsdramatik' im postmodernen Wohlfahrtsstaat », In : *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*, Butterwegge, C. & Hentges, G. (Eds.), Wiesbaden : Verlag für Sozialwissenschaften, p. 84.

⁷⁷⁵ Agier, M. (2002), *Au bord du monde, les réfugiés*, Paris : Flammarion.

⁷⁷⁶ Conseil européen (2008), *Pacte européen sur l'immigration et l'asile*, Bruxelles, p. 1.

⁷⁷⁷ Anderson, M. (2001), « Les frontières : un débat contemporain », *Cultures & Conflits* [en ligne], 26-27, page consultée le 3 novembre 2010 : <<http://conflits.revue.org/index359.html>>.

⁷⁷⁸ Galtung, J. (2006), « Globale Migration », In : *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*, Butterwegge, C. & Hentges, G. (Eds.), Wiesbaden : Verlag für Sozialwissenschaften, p. 20/21, traduction par l'auteure.

de masse, du développement massif ou des homicides en masse : nous avons le choix. Croire que l'actuelle misère extrême et les inégalités notoires peuvent perdurer est non seulement immoral mais surtout et avant tout – sot »⁷⁷⁹.

Au regard de ces dernières citations, il faut insister sur le rôle important et délicat que les sciences humaines ont à jouer dans la relève des défis du XXI^e siècle. Tout en évitant le discours anxiogène souvent adopté par les médias et certains hommes politiques, elles doivent attirer l'attention sur les enjeux sous-jacents à la question migratoire. Sans présenter les migrations *a priori* comme un risque ou un problème, elles ne doivent pas rester aveugles face au potentiel conflictuel qu'elles recouvrent. Sans s'aventurer dans des prédictions et des anticipations hasardeuses, elles doivent essayer d'esquisser des scénarios possibles et pointer des voies politiques raisonnables pour y faire face. Elles doivent apprendre du passé, porter un regard lucide sur le présent et prolonger la réflexion vers le futur. Il me paraît ainsi que l'évolution du dispositif d'asile, son évolution propre ainsi que celle du contexte historique dans lequel il s'inscrit, mène aujourd'hui à une impasse. Deux éléments majeurs l'empêchent de dépasser une situation où son fonctionnement interne, tel que j'ai pu l'observer dans le cadre de mon enquête, semble parfois frôler l'absurde. Il s'agit premièrement du cercle vicieux de la méfiance réciproque dans lequel est prise la relation entre l'institution et les demandeurs d'asile, et deuxièmement de la distinction artificielle et désuète entre la catégorie de l'asile (motifs migratoires politiques) et celle de l'immigration (motifs migratoires économiques, familiaux, éducatifs). Le dépassement de ces obstacles requiert une révision de fond en comble du dispositif d'asile et des politiques migratoires dans leur ensemble.

9.2.2. RECONNAISSANCE ET REDISTRIBUTION DANS L'ASILE

Dans sa conception originelle, sa mission et ses objectifs, le droit d'asile relève avant tout de considérations en termes de valeurs ; à travers sa mise en vigueur, les pays d'accueil cherchent à tenir en estime certaines valeurs humanitaires. De plus, l'idéal type du réfugié renvoie à une personne persécutée pour son attachement à certaines valeurs et leur défense. L'instruction de la demande d'asile implique, quant à elle, un recours à différentes valeurs parfois concurrentielles : loyauté avec l'institution et la mission professionnelle, solidarité et aide interhumaine, honnêteté et vertu. Fondamentalement, la procédure de demande d'asile met en jeu la reconnaissance de certaines personnes comme réfugiés en fonction de valeurs et normes morales qui se reflètent dans les critères d'éligibilité. Contrairement à d'autres procédures administratives visant à attribuer ou non une allocation, une pension ou une aide financière, la question des ressources matérielles n'est pas censée intervenir dans la procédure d'asile. Les ressources financières du requérant ne jouent aucun rôle dans l'instruction de son dossier et l'issue positive de la procédure n'entraîne pas directement de récompense pécuniaire mais bien l'attribution d'un droit immatériel. Officiellement, dans la procédure de demande d'asile, il doit s'agir de valeurs

⁷⁷⁹ *Ibid.*, p. 21, traduction par l'auteure.

réglissant la reconnaissance du statut de victime ; il est cependant indéniable qu'il s'agit en réalité aussi de l'accès à des ressources matérielles. Ces deux dimensions entretiennent donc un rapport conflictuel au sein du dispositif d'asile. Les représentants institutionnels soupçonnent les demandeurs d'utiliser le droit d'asile pour accéder à des ressources et non à une reconnaissance et une protection. Ils se méfient de leur discours qui doit être en adéquation avec les normes et valeurs du droit d'asile mais qui, selon eux, dissimule souvent des motifs matériels. Seuls certains types d'injustices vécues sont valorisés et valorisables dans le cadre de la procédure d'asile, les injustices économiques n'en faisant pas partie.

Le dispositif d'asile ne donne pas seulement lieu à une tension entre la dimension matérielle et idéale des besoins humains, il constitue également un point de friction entre une dimension internationale et nationale. D'un côté, les déplacements transfrontaliers des migrants sont souvent impulsés par des conflictualités internationales, certainement accélérées par la dynamique de la mondialisation et favorisées par les inégalités qu'elle met au jour. D'un autre côté, les espoirs, besoins et attentes qui les poussent ne peuvent s'exprimer qu'à travers les canaux étroits d'un dispositif bureaucratique national. Ces migrants sont invités à formuler leur demande devant les autorités administratives du pays d'accueil et de suivre les démarches indiquées par la procédure. En dehors de ce dispositif, ils sont largement invisibles, leurs demandes inaudibles. L'amplitude et les raisons profondes de leurs déplacements sont tout d'abord globales, mais finalement prises en compte au niveau national. Le discours recueilli auprès des agents administratifs, qui constituent l'interface entre la demande des migrants et les politiques d'accueil du pays de destination, dévoile une tendance des professionnels à éclipser la dimension internationale de la problématique qu'ils traitent. Dans le cadre de leur métier, la demande d'asile leur apparaît surtout comme un problème de tri administratif et non pas comme un problème global de justice. Bien que leur pratique quotidienne les confronte en permanence à une dimension internationale et les amène à réfléchir à des événements ayant lieu en dehors de l'Europe, le travail administratif sur la demande d'asile se fait bel et bien « ici-bas » et nécessite donc une mise entre parenthèses du contexte global dont elle relève.

La société mondialisée fait surgir de multiples conflits et questions de justice qui se trouvent à l'intersection de plusieurs échelles sociopolitiques. La philosophe N. Fraser s'est beaucoup intéressée aux problèmes de justice sociale se posant à un niveau transnational, tout en réfléchissant à la manière dont ils sont actuellement pris en compte et dont ils devraient être pris en compte dans le futur. Dans son dernier ouvrage non traduit en français *Scales of Justice*⁷⁸⁰, elle tisse son argumentation autour d'un constat fondamental : la légitimité du cadre national comme cadre pertinent pour l'appréhension des problèmes de justice sociale est aujourd'hui de plus en plus contestable en raison de la multiplication des injustices transfrontalières. Dans la mesure où les États abritent aujourd'hui un grand nombre de non-citoyens, les « sujets de justice » ne peuvent plus simplement être définis en fonction de leur appartenance à une communauté nationale territorialisée. « Peu importe qu'il s'agisse de

⁷⁸⁰ Fraser, N. (2008), *Scales of Justice. Reimagining Political Space in a Globalizing World*, Cambridge : Polity Press.

questions de redistribution ou de reconnaissance, de différences de classe ou de hiérarchies de statut, il allait de soi que l'unité au sein de laquelle s'appliquait la justice était l'État territorial moderne »⁷⁸¹. La division nette entre l'espace domestique et l'espace international devient également douteuse à cause de l'émergence d'acteurs transnationaux sans affiliation étatique unique. Le « qui » de la justice sociale fait désormais l'objet de controverses : faut-il le définir à partir de la citoyenneté territoriale, à l'échelle de l'humanité globale, ou bien en fonction de « communautés de risques » transnationales ? Dans un monde globalisé où les cadres traditionnels d'appréhension apparaissent progressivement comme non pertinents, les questions de justice doivent, selon N. Fraser, être « recadrées » en application du « principe de tous les assujettis » (« *principle of all-subjected* »). Pour remédier aux problèmes de cadrage inapproprié ou, autrement dit, de « mé-cadrage » (« *misframing* »), le groupe des sujets de justice ne doit dès lors être défini ni en fonction de l'appartenance à un collectif national ou d'une simple interdépendance causale, mais en fonction d'un « assujettissement commun à une structure de gouvernance qui établit les règles de base qui gouvernent leurs interactions »⁷⁸².

Dans ses travaux antérieurs⁷⁸³, N. Fraser avait l'habitude de distinguer deux topiques élémentaires de la justice : la redistribution (renvoyant à une perspective marxiste de la distribution des ressources matérielles et financières au sein d'une société) et la reconnaissance (renvoyant, en référence à la théorie d'A. Honneth⁷⁸⁴, au sentiment psychosocial d'être reconnu comme égal et en même temps unique par ses pairs). Alors que des questions de redistribution ont durant longtemps structuré les conflictualités sociales, les conflits contemporains s'articuleraient de plus en plus autour de questions de reconnaissance. À la dimension culturelle (reconnaissance) et économique (redistribution) de la justice, elle ajoute désormais une troisième dimension politique, celle de la représentation. Selon N. Fraser, l'appréhension d'une question de justice dans un cadre impropre entraîne des distorsions dans la représentation politique (« *misrepresentation* ») : des personnes étant de fait concernées par la question se trouvent injustement exclues du débat. Les problèmes de cadrage et de représentation relèvent donc d'une méta-injustice qui fait obstacle à l'aboutissement des luttes pour la redistribution et la reconnaissance. Ils surviennent quand « des questions de justice de premier ordre sont cadrées de manière à injustement exclure certains de la considération – ainsi lorsque le cadrage national de la redistribution fait abstraction des revendications des personnes pauvres dans le monde »⁷⁸⁵. La communauté de « tous les concernés » est donc une communauté politique composée de

⁷⁸¹ *Ibid.*, p. 13, traduction par l'auteur.

⁷⁸² Comme elle l'explique dans le texte en référence ci-après, N. Fraser préfère le principe de « tous les assujettis » à celui de « tous les affectés ». Ce dernier ne permettrait pas d'identifier les « relations sociales pertinentes moralement » et traiterait « tous les connections causales comme si elles étaient également significatives ». Fraser, N. (2010), « Qui compte comme sujet de justice ? La communauté des citoyens, l'humanité toute entière ou la communauté transnationale du risque ? », *Transeuropéennes* [en ligne], page consultée le 12 avril 2012 : <http://www.transeuropeennes.eu/fr/articles/201/Qui_compte>.

⁷⁸³ Fraser, N. (2005), *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*, Paris : La Découverte.

⁷⁸⁴ Honneth, A. (2007), *La lutte pour la reconnaissance*, Paris : Éditions du Cerf.

⁷⁸⁵ Fraser, N. (2007), « The Politics of Framing. An Interview with Nancy Fraser », *Theory, Culture & Society*, 24/4, p. 74, traduction par l'auteur.

ceux qui sont censés avoir voix au chapitre dans la résolution collective d'un problème de redistribution ou de reconnaissance.

La théorie N. Fraser me paraît pertinente pour, en conclusion de cette thèse, considérer la problématique de l'asile comme une question de justice sociale transnationale. Du point de vue des pays de destination européens, nous sommes bel et bien face à une demande de reconnaissance (d'un statut de protection internationale). Les migrants sollicitent les autorités du pays d'accueil pour que ceux-ci reconnaissent leurs besoins, leur situation de détresse et leur statut de victime. Leur attribuer cette reconnaissance présente non seulement un remède à leur expérience de mépris, mais constitue également un acte symbolique renvoyant à certaines valeurs. Or, comme cela a été montré au début de ce chapitre, une dimension économique et distributive s'ajoute de fait à la dimension idéale et symbolique du dispositif d'asile. Dans ce sens, les demandeurs d'asile ne sont pas seulement porteurs d'une demande de *reconnaissance*, mais également d'une demande de *redistribution*. Cette dernière n'est bien évidemment pas formulée comme telle (car son évocation mènerait très probablement au rejet de la demande d'asile). Dans la mesure où je suis convaincue que le projet migratoire de bon nombre de demandeurs d'asile est en partie inspiré par des considérations économiques et matérielles, je soutiens que la problématique de l'asile, ou plutôt de la *migration forcée*, doit aujourd'hui être lue en termes de reconnaissance *et* de redistribution. Préférer le terme de « migration forcée » permet d'insister sur le degré d'urgence de la situation et le caractère inévitable de l'exil. La famine et la détresse matérielle peuvent ainsi être considérées comme une raison de fuite au même titre que la persécution politique – et donc comme un motif qui devrait tout autant pouvoir donner lieu à l'attribution d'un droit au séjour. Les écarts abyssaux de niveau de vie entre les différentes parties du monde suscitent logiquement des déplacements de population des zones désavantagées vers les zones avantagées. C'est ainsi qu'une analyse de ces mouvements migratoires comme, dans une large mesure, non pas *délibérés* mais *forcés* et porteurs d'une double demande de reconnaissance et de redistribution, me paraît pertinente.

À suivre C. Wihtol de Wenden, « la mobilité est devenue pour certains l'un des grands chantiers des droits de l'homme, pour d'autres, un bien public mondial à gérer grâce à une gouvernance mondiale et multilatérale des acteurs, pour d'autres enfin, un mal à combattre face aux incertitudes de l'intégration. De leur côté, les sans-papiers et leurs soutiens font figure de *mouvement social mondial* en recomposition autour du *droit à la mobilité*, du statut de ceux qui circulent par rapport à ceux qui sont sédentaires, de la nécessité de vivre ensemble sans exclusion, remettant en question les notions de frontières, de souveraineté, de citoyenneté »⁷⁸⁶. On pourrait en effet être tenté de concevoir les mouvements migratoires contemporains comme des mouvements revendicatifs internationaux. Quant à la problématique de l'asile, l'existence et l'organisation du dispositif bureaucratique décrit dans cette thèse font cependant que les attentes et besoins des migrants ne s'expriment pas

⁷⁸⁶ Wihtol de Wenden, C. (2010c), « Enjeux autour des flux migratoires dans les décennies à venir », *Revue internationale et stratégique*, 4/80, p. 76, mise en évidence par l'auteure.

sous forme d'une revendication collective, mais plutôt comme des demandes individuelles. L'attitude généralement adoptée par les demandeurs reste conforme à celle attendue d'une personne qui demande une faveur. Malgré certains phénomènes de désobéissance à l'autorité administrative, de résistance à l'injonction et de contournement du contrôle prenant parfois des formes bien organisées (réseau d'assistance et marché noir de l'asile...), la demande d'asile ne se présente pas comme revendicative ou conflictuelle. Le dispositif bureaucratique transforme ce qui pourrait être une revendication ouverte de redistribution des ressources et de reconnaissance des injustices mondiales en une simple et docile demande d'asile – et permet ainsi de contenir le potentiel conflictuel qui habite ces injustices et rapports de domination traversant le monde contemporain. Une interprétation de la demande d'asile comme une *revendication* de justice sociale irait par ailleurs certainement au-delà de la perception que les demandeurs ont eux-mêmes de leur action. Fondamentalement, une demande d'asile peut être vue comme l'expression du souhait de vivre dans un pays qui dispose de la sécurité, des libertés et des richesses dont les migrants sont privés dans leur pays d'origine. Ce qui est, à l'intérieur des frontières européennes décrit comme « pression migratoire » apparaît de l'extérieur comme le souhait parfaitement légitime de participer au bien-être général qui règne au sein de l'UE, et qui a en partie été construit au détriment des pays d'origine des migrants. Or, les pays européens se « protègent » d'une immigration « massive » en adoptant une définition étroite du besoin de protection. Le champ d'application du droit d'asile se restreint à un petit nombre de cas les plus « extrêmes » et exclut un grand nombre de cas manquant, aux yeux de l'institution, de gravité. Alors même que ceci ne résoudrait pas l'injustice fondamentale résidant dans les inégalités mondiales, une acception plus ample du besoin de protection pourrait y remédier un peu. Les migrants forcés revendiquent certainement qu'un État en mesure de leur épargner une vie dans des conditions qu'ils jugent invivables, fasse ce pas en avant.

Pour revenir aux idées de N. Fraser, la question de l'asile, qui représente bien une question de justice sociale, semble aujourd'hui relever d'un cas de cadrage inapproprié. Bien que le droit d'asile repose sur une convention internationale et qu'il s'organise de plus en plus à un niveau européen, la procédure de demande d'asile reste à la charge d'un État national. Le traitement de la problématique de l'asile par des dispositifs bureaucratiques nationaux empêche de la replacer dans le contexte international qui la rend intelligible et de l'appréhender adéquatement. Bien qu'il existe maintes initiatives globales promouvant une prise en compte de la migration comme un enjeu de justice, de coopération internationale et de développement⁷⁸⁷, la voix des migrants forcés ne peut actuellement s'exprimer qu'au sein des dispositifs bureaucratiques susmentionnés. Le principe de « tous les affectés » me semble en effet difficilement applicable dans leur cas. Ils sont individuellement touchés par des injustices et problématiques diverses. En tant que demandeurs d'asile, ils deviennent cependant victimes d'un même traitement administratif souvent injuste et mal adapté à leurs besoins. Peut-on imaginer un forum dans lequel les besoins et les revendications des

⁷⁸⁷ Voir par exemple : Wihtol de Wenden, C. (2010d), *Question migratoire au XXI^e siècle. Migrants, réfugiés et relations internationales*, Paris : Presses de Sciences Po, chapitre 4, notamment la digression sur le *Forum mondial sur la migration et le développement* (FMMD).

migrants forcés deviendraient audibles, une structure internationale dans laquelle ils pourraient être politiquement représentés ? Ne faudrait-il pas les associer au projet de la refonte du dispositif d’asile international ? Évidemment, il ne s’agit là que d’*utopies*, de *lieux inexistants*, de *pays de nulle-part*⁷⁸⁸ qui, telle est précisément leur raison d’être, méritent d’être imaginés et réfléchis.

⁷⁸⁸ Selon l’origine étymologique du mot « utopie ».

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES IMPRIMÉS

Agier, M. (2002), *Au bord du monde, les réfugiés*, Paris : Flammarion.

Agier, M. (2006), « Le gouvernement humanitaire et la politique des réfugiés », In : *La philosophie déplacée: Autour de Jaques Rancière, Colloque de Cerisy*, Cornu, L. & Vermeren, P. (Eds.), Paris : Horlieu Éditions, pp. 411-428. Disponible sur : Réseau Terra – Recueil Alexandries [en ligne], 10/16, page consulté le 23 novembre 2010 : <<http://www.reseau-terra.eu/article569.html>>.

Agier, M. (2006), « Le gouvernement humanitaire et la politique des réfugiés », In : *La philosophie déplacée : Autour de Jaques Rancière, Colloque de Cerisy*, Cornu, L. & Vermeren, P. (Eds.), Paris : Horlieu Éditions, pp. 411-428.

Akoka, K. (2005), *Les demandeurs d'asile et les officiers de protection de l'OFPRA dans la procédure* (mémoire de master sous la direction de M.-A. Hily et E. Ma Mung), Université de Poitiers.

Akoka, K., *L'administration de l'asile : la fabrique du réfugié par l'OFPRA (1952-2005)* (thèse en cours sous la direction d'A. Tarrius et P. Weil), Université de Poitiers.

Akoka, K., « Du réfugié au demandeur d'asile : construction d'une nouvelle catégorie d'action et transformation des activités de l'Office français des réfugiés et des apatrides (OFPRA) », *Séminaire général du GSPE*, conférence donnée le 3 mai 2010 à Strasbourg.

Akoka, K., « Du temps des réfugiés aux temps des demandeurs d'asile et des déboutés : les transformations des catégories d'actions dans la fabrique du réfugié par l'OFPRA (1952-2010) », *Journée d'étude coorganisée par le CRESS et le GSPE*, conférence donnée le 21 octobre 2010 à Strasbourg.

Al Saad Egbraiah, A. (2003), « Effets psychiques de la demande d'asile », *Dialogue – Recherches cliniques et sociologiques sur le couple et la famille*, 162/4 : pp. 101-126.

Angenendt, S. (2006), « Wanderungsbewegungen und Globalisierung. Zusammenhänge – Probleme – Handlungsmöglichkeiten », In : *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*, Butterwegge, C. & Hentges, G. (Eds.), Wiesbaden : Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 37-53.

Armand, C. (2006), *Droit d'asile, au nom de quoi ? Témoignage d'une officière de protection au cœur de l'OFPRA*, Paris : Toute Latitude.

BAFL (1999), *Ein Gebäude – viele Namen. Eine Gebäudegeschichte* [en ligne]. Disponible sur : <http://www.bamf.de/cln_092/nn_442208/SharedDocs/Anlagen/DE/DasBAMF/Downloads/Sonstige/gebaeudegeschichte.html> (consulté le 9 avril 2010).

BAFL (2003), *50 Jahre, Behörde im Wandel*, Nürnberg.

Bajoit, G. (2005), « La place de la confiance dans la formation de l'identité et du lien social », In : *Confiance et lien social*, Balsa, C. (Ed.), Fribourg Suisse : Academic Press Fribourg, pp. 73-90.

Balsa, C. (2005), *Confiance et lien social*, Fribourg Suisse : Academic Press Fribourg.

BAMF (2005a), *Migration, Asyl und Integration in Zahlen*, Nürnberg.

- BAMF (2005b), *Neuerungen im Asylverfahren durch das Zuwanderungsgesetz*, Nürnberg.
- BAMF (2006), *Asyl in Zahlen*, Nürnberg.
- BAMF (2007), *Asyl in Zahlen*, Nürnberg.
- BAMF (2008a), *Unser Leitbild*, Nürnberg.
- BAMF (2008b), *Asyl in Zahlen*, Nürnberg.
- BAMF (2009a), *Asyl in Zahlen*, Nürnberg.
- BAMF (2009b), *Working Paper 30 : Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland*, Nürnberg.
- BAMF (2010), *Das Bundesamt in Zahlen*, Nürnberg.
- Bauman, Z. (1992), *Dialektik der Ordnung. Die Moderne und der Holocaust*, Hamburg : Europäische Verlagsanstalt.
- Bauman, Z. (1998), *Globalization : The Human Consequences*, New York : Columbia University Press.
- Bauman, Z. (2000), *Le coût humain de la mondialisation*, Paris : Hachette.
- Bauman, Z. (2002), *Modernité et holocauste*, Paris : La Fabrique.
- Bauman, Z. (2007), *Le présent liquide : peurs sociales et obsessions sécuritaires*, Paris : Seuil.
- Bazin, L.; Gibb, R. & Selim, M. (2007), « Nationalisation et étatisation des identités dans le monde contemporain », *Journal des anthropologues*, Numéro spécial : 'Identités nationales d'État' : pp. 7-35.
- Beck, U. (1986), *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main : Suhrkamp.
- Beck, U. (2004), *Der kosmopolitische Blick oder : Krieg ist Frieden*, Frankfurt am Main : Suhrkamp.
- Beck, U. (2006), *Qu'est-ce que le cosmopolitisme ?*, Paris : Flammarion.
- Beck, U. (2007), *Weltrisikogesellschaft*, Frankfurt am Main : Suhrkamp.
- Beck, U. & Grande, E. (2004), *Das kosmopolitische Europa*, Frankfurt am Main : Suhrkamp.
- Belbah, M. & Spire, A. (2004), « Logiques d'État et logiques d'immigrés. Débat entre Alexis Spire et Mustapha Belbah sur la naturalisation », *Terrains & Travaux*, 7/2 : pp. 146-172.
- Bell, R. (1997), « Asylrecht im Wandel », In : *Asylpraxis. Band 1*, pp. 13-42.
- Bell, R. (2009), « Nürnberger Tage zum Asyl- und Ausländerrecht. Ein Tagungsbericht », *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 11/12 : pp. 386-389.
- Belorgey, J.-M. (2007), « Le droit d'asile en perdition », *Revue Asylon(s)* [en ligne], 9/21, page consultée le 16 mai 2011 : <<http://reseau-terra.eu/article598.html>>.
- Bendel, P. (2006), « Neue Chancen für die EU-Migrationspolitik ? Die Europäische Union im Spagat zwischen Sicherheits-, Entwicklungs- und Außenpolitik », In : *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*, Butterwegge, C. & Hentges, G. (Eds.), Wiesbaden : Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 123-133.
- Bernardot, M. (2002), « Au pays des mille et un camps. Approche socio-historique des espaces d'internement en France au XX^e siècle », *Les Cahiers du CERIEM (Univ. Rennes II)*, 10.

Disponible sur : *Réseau Terra – Recueil Alexandries* [en ligne], 9/11, page consultée le 20 avril 2012 : <<http://www.reseau-terra.eu/article542.html>>.

Bernardot, M. (2011), « Invasions, subversions, contamination. De quelques figures et lieux contemporains d'un Autre exceptionnel », *Cultures & Conflits*, 84, pp. 45-62.

Beuscart, J.-S. & Peerbaye, A. (2006), « Histoires de dispositifs. Introduction », *Terrains & travaux*, 2/11 : pp. 3-15.

Bogumil, J. & Kissler, L. (1997), « Modernisierung des Staates – ein neuer Mix von öffentlicher Regulierung, Marktdynamik und gesellschaftlicher Teilhabe ? », In : *Modernisierung des Staates ? Staatslehre und politische Verwaltung*, Grande, E. & Prätorius, R. (Eds.), Baden-Baden : Nomos, pp. 101-114.

Bogumil, J. & Kissler, L. (1998), « Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse », In : *New Public Management*, Budäus, D.; Conrad, P. & Schreyögg, G. (Eds.), Berlin, New York : Walter de Gruyter, pp. 123-149.

Borgumil, J. & Kissler, L. (1997), « Der Staat in Augenhöhe ? Durch 'Kundenorientierung' zu einem neuen Verhältnis zwischen Staat und Bürger », *Alternative Kommunalpolitik*, 1 : pp. 55-59.

Bommes, M. (2006), « Migration and Migration Research in Germany », In : Vasta, E. & Vuddamalai, V. (Eds.) *International migration and the social sciences. Confronting national experiences in Australia, France and Germany*, London : Palgrave, pp. 143-221.

Boudon, R., Bourricaud, F. (2000), *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris : PUF.

Bourdieu, P. (1986), « L'illusion biographique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 62/63 : pp. 69-72.

Bourdieu, P. & de Saint-Martin, M. (1975), « Les catégories de l'entendement professoral », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 3 : pp. 68-93.

Bourdieu, P. (Ed.) (1993), *La misère du monde*, Paris : Le Seuil.

Bouteillet-Paquet, D. (2001), *L'Europe et le droit d'asile : la politique d'asile européenne et ses conséquences sur les pays d'Europe centrale*, Paris : L'Harmattan.

Bruno, A.-S.; Rygiel, P.; Spire, A., Zalc, C. (2006), « Jugés sur pièce. Le traitement des dossiers de séjour et de travail des étrangers en France (1917-1984) », *Population*, 61/5-6 : pp. 737-762.

Butterwegge, C. & Hentges, G. (Eds.) (2006), *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*, Wiesbaden : Verlag für Sozialwissenschaften.

Butterwegge, C. (2006), « Globalisierung als Spaltpilz und sozialer Sprengsatz. Weltmarktdynamik und 'Zuwanderungsdramatik' im postmodernen Wohlfahrtsstaat », In : *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*, Butterwegge, C. & Hentges, G. (Eds.), Wiesbaden : Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 55-101.

Caillé, A. (2007), *La quête de reconnaissance. Nouveau phénomène social total*, Paris : La Découverte.

- Carlier, J.-Y. (1989), « La procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié en Belgique », *Revue belge de droit international*, 25 : pp. 153-170.
- Carlier, J.-Y. (2004), « Introduction : le développement d'une politique commune en matière d'asile », In : *L'émergence d'une politique européenne d'asile*, De Sousa, C.D.U. & De Bruycker, P. (Eds.), Bruxelles : Bruylant / Éditions de l'ULB, pp. 1-14.
- Castels, S. (2003), « Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation », *Sociology*, 37/1 : pp. 13-34.
- Castels, S. & Wihtol de Wenden, C. (2006), « Framing International Migration : from National Models to Transnational Critique », In : Vasta, E. & Vuddamalay, V. (Eds.) *International migration and the social sciences. Confronting national experiences in Australia, France and Germany*, London : Palgrave, pp. 222-251.
- Chavel, S., « Terrains de l'affrontement moral : les migrants et la frontière », *Séminaire « Antagonisme et reconnaissance » du LCSE*, conférence donnée le 14 novembre 2011 à Strasbourg.
- Christias, P. (2002), « Compréhension et action. Patrick Watier, Une introduction à la sociologie compréhensive », *Sociétés*, 78/4 : pp. 77-81.
- Collet, B. (2003), « Modes d'intégration nationale et mariage mixte en France et en Allemagne : à propos d'un processus de construction de comparaison internationale », In : *Stratégies de la comparaison internationale*, Lallement, M. & Spurk, J. (Eds.), Paris : CNRS Éditions, pp. 233-247.
- Conseil de l'Europe (2007), *Statistiques « ethniques » et protection des données dans les pays du Conseil de l'Europe*, rapport d'étude réalisé par P. Simon, Strasbourg.
- Conseil européen (2008), *Pacte européen sur l'immigration et l'asile*, Bruxelles.
- Crawley, H. (2005), « Introduction : Europe – fortress or refuge ? », *Forced Migration Review*, 23/1 : pp. 14-16.
- Crozier, M. (1963), *Le phénomène bureaucratique : essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Tours : Seuil.
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1977), *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris : Seuil.
- Damien, R. & Lazzeri, C. (Eds.) (2006), *Conflit, confiance*, Besançon : Presses universitaires de France-Comté.
- Damien, R. & Lazzeri, C. (2006), « Introduction », In : Damien, R. & Lazzeri, C. (Eds.) *Conflit, confiance*, Besançon : Presses universitaires de France-Comté.
- Darley, M. (2010), « Le pouvoir de la norme. La production du jugement et son contournement dans les lieux d'enfermement des étrangers », *Déviance et Société*, 2/34 : pp. 229-239.
- De Sousa, C.D.U. & De Bruycker, P. (Eds.) (2004), *L'émergence d'une politique européenne d'asile*, Bruxelles : Bruylant / Éditions de l'ULB.
- De Wangen, S. (1987), « Situation des réfugiés en France en 1987 », *Études polémologiques*, 44/4 : pp. 43-52.
- Decourcelle, A. & Julinet, S. (2000), *Que reste-t-il du droit d'asile ?*, Paris : L'esprit frappeur.

- D'Halluin, E. (2008), *Les épreuves de l'asile. De la politique du soupçon à la reconnaissance des réfugiés* (thèse de doctorat sous la direction de D. Fassin), École des hautes études en sciences sociales – Paris.
- D'Halluin, E. (2010), « Passeurs d'histoire. L'inconfort des acteurs associatifs impliqués dans l'aide à la procédure d'asile », In : *Les nouvelles frontières de la société française*, Fassin, D. (Ed.), Paris : La Découverte, pp. 363-383.
- D'Halluin-Mabillot, E. (2012), *Les épreuves de l'asile. Associations et réfugiés face à la politique du soupçon*, Paris : EHESS.
- D'Iribarne, P. (1991), « Nationale Formen der gesellschaftlichen Bindung und Funktionsprinzipien von Unternehmen », In : *International vergleichende Organisationsforschung. Fragestellungen, Methoden und Ergebnisse*, Heidenreich, M. & Schmidt, G. (Eds.), Opladen : Westdeutscher Verlag, pp. 106-116.
- Djegham, M. (2011), *Au cœur de l'OFPPA*, Paris : La documentation française.
- Dubet, F. (2002), *Le déclin de l'institution*, Paris : Seuil.
- Dubois, V. (1999), *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris : Économica.
- Dubois, V. (2009), « Le paradoxe du contrôleur. Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 178 : pp. 28-49.
- Dubois, V. (2010), « Politiques au guichet, politiques du guichet », In : *Politiques publiques, 2 : Changer la société*, Guiraudon, V. & Borraz, O. (Eds.), Paris : Presses de Sciences Po, pp. 215-254. Disponible sur : *HAL-SHS Archives ouvertes* [en ligne], page consulté le 20 avril 2012 : <<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00498010/fr/>>.
- Düvell, F. & Jordan, B. (2002), « Immigration, asylum and welfare : the European context », *Critical Social Policy*, 22/498 : pp. 498-517.
- Elias, N. (1997), *Über den Prozess der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, Frankfurt am Main : Suhrkamp.
- Eurostat (2011), *Data in Focus : Population and social conditions* [en ligne]. Disponible sur : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-11-005/EN/KS-QA-11-005-EN.PDF>, consulté le 8 février 2012.
- Engelhart, N. (2009), « State Capacity, State Failure, and Human Rights », *International Peace Research*, 46/2 : pp. 163-180.
- Faist, T. (2000) : « Grenzen überschreiten. Das Konzept Transstaatliche Räume und seine Anwendungen », In : *Transstaatliche Räume: Politik, Wirtschaft und Kultur in und zwischen Deutschland und der Türkei*, Faist, T. (Ed.), Bielefeld : transcript Verlag, pp. 9-56.
- Fassin D. (2000), « La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence », *Annales. Histoire, Sciences sociales*, 55/5 : pp. 955-981.
- Fassin, D. (2001), « Charité bien ordonnée. Principes de justice et pratiques de jugement dans l'attribution des aides d'urgence », *Revue française de sociologie*, 42/3 : pp. 437-475.
- Fassin, D. (2010), « Frontières extérieures, frontières intérieures », In : *Les nouvelles frontières de la société française*, Fassin, D. (Ed.), Paris : La Découverte, pp. 5-24.

- Fassin, D.; Morice, A. & Quiminal, C. (1997), *Les lois de l'inhospitalité. Les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans-papiers*, Paris : La Découverte.
- Ferrari, V. (1990), « Socio-legal concepts and their comparison », In : *Comparative methodology : theory and practice in international social research*, Oyen, E. (Ed.), London : Sage publications, pp. 63-79.
- Fichet, B. (2009), « Les droits des étrangers et les nouveaux gardes frontières », *Revue des Sciences Sociales*, 42/2 : pp. 54-61.
- Foucault, M. (1975), *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris : Gallimard.
- Foucault, M. (1976), *Histoire de la sexualité I. La volonté de savoir*, Paris : Gallimard.
- Foucault, M. (2000), *Dispositive der Macht. Über Sexualität, Wissen und Wahrheit*, Berlin : Merve.
- Foucault, M. (1994), *Dits et écrits. Tome III : 1967-1979*, Paris : Gallimard.
- Fraser, N. (2004), « Recognition, Redistribution and Representation in Capitalist Global Society. An Interview with Nancy Fraser », *Acta Sociologica*, 47/4 : pp. 374-382.
- Fraser, N. (2005), *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*, Paris : La Découverte.
- Fraser, N. (2007), « The Politics of Framing. An Interview with Nancy Fraser », *Theory, Culture & Society*, 24/4 : pp. 73-86.
- Fraser, N. (2008), *Scales of Justice. Reimagining Political Space in a Globalizing World*, Cambridge : Polity Press.
- Fraser, N. (2010), « Qui compte comme sujet de justice ? La communauté des citoyens, l'humanité toute entière ou la communauté transnationale du risque ? », *Transeuropéennes* [en ligne], page consulté le 12 avril 2012 : <http://www.transeuropeennes.eu/fr/articles/201/Qui_compte>.
- Freund, J. (1983), *Sociologie du conflit*, Paris : PUF.
- Frigoli, G. (2009), « De la circulaire au guichet. Une enquête sur la fabrique des populations vulnérables par les politiques publiques », *Déviance et Société*, 33/2 : pp. 125-148.
- Galtung, J. (2006), « Globale Migration », In : *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*, Butterwegge, C. & Hentges, G. (Eds.), Wiesbaden : Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 9-21.
- Garfinkel, H. (1984), *Studies in Ethnomethodology*, Cambridge : Polity Press.
- Garfinkel, H. (2007), *Recherches en ethnométhodologie*, Paris : PUF.
- Giddens, A. (1990), *The consequences of modernity*, Stanford : Stanford University Press.
- Giddens, A. (1994), *Les conséquences de la modernité*, Paris : L'Harmattan.
- Glaser, B. G. ; Strauss, A. L. (2010), *La découverte de la théorie ancrée : stratégies pour la recherche qualitative*, Paris : A. Colin.
- Goffman, E. (1990), *The presentation of self in everyday life*, London : Penguin.
- Goffman, E. (1973), *La mise en scène de la vie quotidienne. Tome 1 : la présentation de soi*, Paris : Minuit.

- Goodwin-Gill, G. S. (2001), « Refugees : Challenges to Protection », *International Migration Review*, 35/1 : pp. 130-142.
- Gouteyron, A. (2006), *Rapport d'information au sénat sur le contrôle relatif à l'OFPRA*.
- Greslier, F. (2007), « La Commission des Recours des Réfugiés ou 'l'intime conviction' face au recul du droit d'asile en France », *Revue européenne des migrations internationales*, 23/2 : pp. 107-133. Disponible sur : *Revues.org – open edition* [en ligne], 23/2, page consulté le 20 avril 2012 : <<http://remi.revues.org/4175>>.
- Griesbeck, M. (1997), « Der Schutz vor politischer Verfolgung und weltweite Migration – Inhalt und Grenzen der Arbeit des Bundesamtes », In : *Asylpraxis. Band 2*, pp. 13-64.
- Grignon, C. (2000), « L'enquête sociologique, la critique sociale et l'expertise politique », *Revue européenne des sciences sociales*, « XVIII/118 : pp. 101-113.
- Groh, K. (2009), « Zur Aufhebung von Asyl- und Flüchtlingsanerkennungen im Geflecht von völker- und europarechtlichen Verpflichtungen », *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 1 : pp. 1-8.
- Guéguen, N. (2002), *Psychologie de la manipulation et de la soumission*, Paris : Dunod.
- Guillon, M.; Legoux, L. & Ma Mung, E. (Eds.) (2003), *L'asile politique entre deux chaises. Droits de l'Homme et gestion des flux migratoires*, Paris : L'Harmattan.
- Guiraudon, V. (2010), « Les effets de l'eupéanisation des politiques d'immigration et d'asile », *Politiques européennes*, 31 : pp. 7-32.
- Habermas, J. (1981), *Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1 und 2*, Frankfurt : Suhrkamp.
- Hailbronner, K. (2004), « One single procedure », In : *L'émergence d'une politique européenne d'asile*, De Sousa, C.D.U. & De Bruycker, P. (Eds.), Bruxelles : Bruylant, pp. 107-112.
- Hailbronner, K. (2008), *Asyl- und Ausländerrecht*, Stuttgart : W. Kohlhammer.
- Hailbronner, K. (2009), « Das Grundrecht auf Asyl – unverzichtbarer Bestandteil der grundgesetzlichen Wertordnung, historisches Relikt oder gemeinschaftsrechtswidrig ? », *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 11/12 : pp. 369-376.
- Hatton, T. (2005), « European asylum policy », *National Institute Economic Review*, 194 : pp. 106-119.
- Heidenreich, M. (1991), « Verallgemeinerungsprobleme in der international vergleichenden Organisationsforschung », In : *International vergleichende Organisationsforschung. Fragestellungen, Methoden und Ergebnisse*, Heidenreich, M. & Schmidt, G. (Eds.), Opladen : Westdeutscher Verlag, pp. 48-66.
- Heidenreich, M. & Schmidt, G. (1991), *International vergleichende Organisationsforschung. Fragestellungen, Methoden und Ergebnisse*, Opladen : Westdeutscher Verlag.
- Heinhold, H. (2007), *Recht für Flüchtlinge*, Karlsruhe : Von Loeper Literaturverlag.
- Herbert, U. (2001), *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland : Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, München : Beck.
- Hesse, H.A. (2004), *Einführung in die Rechtssoziologie*, Wiesbaden : Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hirschman, A. (1972), *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge : Havard University Press.

- Holzer, T. & Schneider, G. (2002), *Asylpolitik auf Abwegen*, Opladen : Leske + Budrich.
- Honneth, A. (2007), *La lutte pour la reconnaissance*, Paris : Éditions du Cerf.
- Hughes, E. (1996), *Le regard sociologique*, Paris : Éditions de l'EHESS.
- Jubany, O. (2011), « Constructing truth in a culture of disbelief. Understanding asylum screening from within », *International Sociology*, 26/1 : pp. 74-94.
- Kissler, L. & Wiechmann, E. (2009), « 'Weniger – älter – bunter' ? – Der sozio-demographische Wandel als Herausforderung für Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung », *WSI-Mitteilungen*, 63/11 : pp. 596-603.
- Kissler, L. & Zettelmeier, W. (2005), « Einleitung : Kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im deutsch-französischen Vergleich », In : *Kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Deutschland und Frankreich im Vergleich*, Kissler, L. & Zettelmeier, W. (Eds.), Frankfurt / New York : Campus, pp. 9-20.
- Kissler, L.; Lasserre, R. & Pautrat, M.-H. (Eds.) (2007), *Modernisation des services publics et management social en France et en Allemagne*, Cergy-Pontoise : Cirac.
- Kissler, L.; Lasserre, R. & Pautrat, M.-H. (2007), « Introduction. Modernisation de l'État et de l'administration en France et en Allemagne : approches, modalités et problématiques », In : *Modernisation des services publics et management social en France et en Allemagne*, Kissler, L.; Lasserre, R. & Pautrat, M.-H. (Eds.), Cergy-Pontoise : Cirac, pp. 9-17.
- Kobelinsky, C. (2010), *L'accueil des demandeurs d'asile. Une ethnographie de l'attente*, Paris : Éditions du Cygne.
- Köppe, O. (2004), « Politische Macht und demokratischer Rechtsstaat. Zum Verhältnis von Politik und Justiz im Ausländerrecht », *Kritische Justiz*, 2 : pp. 132-152.
- Krulic, J. (2003), « La notion légale de réfugié et le droit d'asile en France », *La revue internationale et stratégique*, 50/2 : pp. 131-138.
- Laacher, S. (2002), *Après Sangatte...nouvelles immigrations, nouveaux enjeux*, Paris : La Dispute.
- Laacher, S. (2003), « L'État, la frontière et l'étranger 'indélicat' », *Revue internationale et stratégique*, 50/2 : pp. 123-130.
- Laacher, S. (2007), « Immigration, asile et sécurité d'État », In : *Mondialisation, migration et droits de l'homme. Un nouveau paradigme pour la recherche et la citoyenneté*, Caloz-Tchopp, M. & Dasen, P. (Eds.), Bruxelles : Bruylant, pp. 369-375.
- Labit, A. & Thoemmes, J. (2003), « Vingt ans de comparaison France-Allemagne : de l'effet sociétal à l'analyse de l'articulation des régulations globales et locales », In : *Stratégies de la comparaison internationale*, Lallement, M. & Spurk, J. (Eds.), Paris : CNRS éditions, pp. 23-38.
- Lallement, M. (2005), « Comparer, traduire, bricoler », In : *Politiques sociales. Enjeux méthodologiques et épistémologiques des comparaisons internationales*, Barbier, J.C. & Letablier, M.T. (Eds.), Bruxelles : Peter Lang, pp. 69-190.
- Lallement, M. & Spurk, J. (2003), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris : CNRS éditions.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2004), « Introduction – L'action publique saisie par ses instruments », In : *Gouverner par les instruments*, Lascoumes, P. & Le Galès, P. (Eds.), Paris : Presses de Sciences Po, pp. 11-43.

- Laurain, M. (2002), « Les réfugiés dans le monde. Que croire, que faire ? », *Études*, 397/1 : pp. 31-42.
- Laurens, S. (2008a), « Les agents de l'État face à leur propre pouvoir. Éléments pour une micro-analyse des mots griffonnés en marge des décisions officielles », *Genèses*, 72/2 : pp. 26-41.
- Laurens, S. (2008b), « '1974' et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en turning-point », *Politix*, 82/2 : pp. 69-94.
- Laurens, S. (2009), *Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France (1962-1981)*, Paris : Belin.
- Le Pors, A. (2005), *Le droit d'asile*, Paris : PUF.
- Lefranc, S.; Mathieu, L. & Siméant, J. (2008), « Les victimes écrivent leur Histoire. Introduction », *Raisons politiques*, 30/2 : pp. 5-19.
- Legoux, L. (1995), *La crise de l'asile politique en France*, Paris : Ceped.
- Legoux, L. (2003), « Introduction », In : Guillon, M.; Legoux, L. & Ma Mung, E. (Eds.), *L'asile politique entre deux chaises. Droits de l'Homme et gestion des flux migratoires*, Paris : L'Harmattan.
- Legoux, L. (2004), « Changements et permanences dans la protection des réfugiés », *Revue européenne des migrations internationales*, 20/2 : pp. 9-22. Disponible sur : *Revues.org – open edition* [en ligne], 20/2, page consultée le 3 avril 2009 : <<http://remi.revues.org/961>>.
- Legoux, L. (2006), « Asile, immigration : réconcilier les Droits de l'homme et ceux du citoyen », *Revue européenne des migrations internationales*, 22/2 : pp. 95-103. Disponible sur : *Revues.org – open edition* [en ligne], 22/2, page consultée le 6 octobre 2010 : URL : <<http://remi.revues.org/index2822.html>>.
- Leicht, R. (2004), « Von der Bürde und Würde eines Amtes », *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 2 : pp. 43-45.
- Lima, L. & Steffen, M. (2004), « Comparaisons internationales en politiques publiques : stratégies de recherche, méthodes et interprétation », *Revue internationale de politique comparée*, 11/3 : pp. 339-348.
- Lipsky, M. (2010), *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York : Russell Sage Foundation.
- Luhmann, N. (1987), *Rechtssoziologie*, Opladen : Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N. (2000), *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, Stuttgart : Lucius & Lucius.
- Luhmann, N. (1983), *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt : Suhrkamp.
- Luhmann, N. (2001), *La légitimation par la procédure*, Paris : Éditions du Cerf.
- Luhmann, N. (2006), *La confiance. Un mécanisme de réduction de la complexité sociale*, Paris : Économica.
- Lutz, B. (1991), « Die Grenzen des 'effet sociétal' und die Notwendigkeit einer historischen Perspektive. Einige Bemerkungen zum vernünftigen Gebrauch internationaler Vergleiche », In : *International vergleichende Organisationsforschung*, Heidenreich, M. & Schmidt, G. (Eds.), Opladen : Westdeutscher Verlag, pp. 91-105.

Anderson, M. (2001), « Les frontières : un débat contemporain », *Cultures & Conflits*, 26-27 : pp. 15-34. Disponible sur : *Revues.org – open edition* [en ligne], page consultée le 3 novembre 2010 : <<http://conflits.revues.org/index359.html>>.

Martuccelli, D. (2004), « Figures de la domination », *Revue française de sociologie*, 45/3 : pp. 469-497.

Marx, R. (1981), « Grundstruktur der Asylentscheidung », *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 1 : pp. 42-46.

Marx, R. (2002), « Zur Vergemeinschaftung der asylrechtlichen Entscheidungsgrundlagen », *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 2 : pp. 43-50.

Marx, R. (2003), « Probleme des Asyl- und Flüchtlingsrechts in der Verwaltungspraxis der Tatsachenfeststellung aus der Sicht des Anwalts », In : *50 Jahre, Behörde im Wandel*, pp. 68-84.

Marx, R. (2005), *Vom Verlust des guten Glaubens* [en ligne]. Disponible sur : <http://www.frsh.de/fileadmin/schlepper/schl_32-2/s32_17-18.pdf> (consulté le 20 avril 2012).

Matthes, J. (1992), « The operation called 'vergleichen' », *Soziale Welt*, Sonderband 8 : pp. 75-102.

Maurice, M. (1991), « Methodologische Aspekte internationaler Vergleiche : Zum Ansatz des gesellschaftlichen Effekts », In : *International vergleichende Organisationsforschung. Fragestellungen, Methoden und Ergebnisse*, Heidenreich, M. & Schmidt, G. (Eds.), Opladen : Westdeutscher Verlag, pp. 82-90.

Maurice, M.; Sellier, F. & Silvestre, J.-J. (1992), « Analyse sociétale et cultures nationales. Réponses à Philippe d'Iribarne », *Revue française de sociologie*, 33/1 : pp. 75-86.

Michel, H. & Willemez, L. (2009), « Le monde du travail comme jugement et représentation. Les conseillers prud'hommes en audience », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 178 : pp. 50-61.

MIIINDS (2009), *L'essentiel sur l'asile. Honorer notre tradition d'accueil des réfugiés* [en ligne]. Disponible sur : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/L_essentiel_sur_l_asile_-_Honorer_notre_tradition_d_accueil_des_refugies_3_.pdf> (consulté le 6 novembre 2010).

Milgram, S. (New York), *Obedience to Authority. An Experimental View*, 1974 : Harper.

Mills, M.; Van de Bunt, G. & de Bruijn, J. (2006), « Comparative Research. Persistent problems and promising solutions », *International sociology*, 21/5 : pp. 619-631.

Möller, W. (2004), *Tatsachenfeststellung im Asylprozess* (thèse de doctorat sous la direction de H. Schulze-Fielitz), Universität Würzburg, page consulté le 5 avril 2010 : <http://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de/frontdoor.php?source_opus=1038&la=de>.

Morice, A. & Rodier, C. (2005), « Classer-trier migrants et réfugiés : des distinctions qui font mal », *Hommes et libertés – Revue de la ligue des droits de l'homme*, 129 : pp. 58-61. Disponible sur : *Réseau Terra – Recueil Alexandries* [en ligne], 7/16, page consulté le, 23 novembre 2010 : <<http://www.reseau-terra.eu/article535.html>>.

Nayer, A. (1990), « La communauté européenne et les réfugiés », *Revue belge de droit international*, 22/1, pp. 133-149.

- Neumayer, E. (2004), « Asylum destination choice. What makes some west European countries more attractive than others ? », *European Union Politics*, 5/2 : pp. 155-180.
- Neumayer, E. (2005), « Asylum recognition rates in Western Europe. Their determinants, variations, and lack of convergence », *Journal of Conflict Resolution*, 49 : pp. 43-66.
- Noiriel, G. (1992), *Le creuset français. Histoire de l'immigration : XIX^e –XX^e siècle*, Paris : Seuil.
- Noiriel, G. (1998), *Réfugiés et sans-papiers : la République face au droit d'asile XIX^e – XX^e siècle*, Paris : Hachette.
- Noreau, P. (1995), « Le droit comme forme de socialisation. Georg Simmel et le problème de la légitimité », *Revue française de science politique*, 45/2 : pp. 56-78.
- Noura, K. (2006), « Travail de construction de la crédibilité, processus d'évaluation et catégorisation des motifs de persécution : étude de cas, les femmes réfugiées provenant d'ex-URSS », *Revue Asylon(s)* [en ligne], 1/7, page consultée le 20 mai 2011 : <<http://reseau-terra.eu/article504.html>>.
- Nuscheler, F. (2004), *Internationale Migration. Flucht und Asyl*, Wiesbaden : Verlag für Sozialwissenschaften.
- Nuscheler, F. (2006), « Globalisierung und ihre Folgen : Gerät die Welt in Bewegung ? », In : *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*, Butterwegge, C. & Hentges, G. (Eds.), Wiesbaden : Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 23-35.
- OFPPRA (2005), *Rapport d'activité*, Paris.
- OFPPRA (2006), *Rapport d'activité*, Paris.
- OFPPRA (2007), *Rapport d'activité*, Paris.
- OFPPRA (2008a), *Les pratiques en France concernant les statuts de protection harmonisés au bénéfice des ressortissants des pays tiers à l'union européenne*, Paris.
- OFPPRA (2008b), *De la grande guerre aux guerres sans nom. Une histoire de l'OFPPRA* [en ligne]. Disponible sur : <http://www.ofpra.gouv.fr/documents/Brochure_historique_Ofpra_BD.pdf> (consulté le 9 avril 2010).
- OFPPRA (2008c), *Rapport d'activité*, Paris.
- OFPPRA (2009), *Rapport d'activité*, Paris.
- OFPPRA (2010), *Rapport d'activité*, Paris.
- O'Reilly, J. (2003), « Les comparaisons internationales des systèmes d'emploi : méthodes controversées et renouvelées », In : *Stratégies de la comparaison internationale*, Lallement, M. & Spurk, J. (Eds.), Paris : CNRS éditions, pp. 171-188.
- Parlement européen (2008), *Normes minimales relatives aux conditions pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou à la protection internationale et contenu de ces statuts. Évaluation (résumé) de la transposition de la directive 2004 et proposition pour un Régime Européen Commun d'Asile*, briefing paper réalisé par Kay Hailbronner, Bruxelles.
- Pestre, E. (2007), *L'État, le réfugié et son thérapeute. Les conditions de vie psychiques des réfugiés* (thèse de doctorat sous la direction de F. Benslama), Université Denis Diderot – Paris 7.

- Probst, J. (2009), *Le parcours des réfugiés statutaires en France. Analyse compréhensive de la dimension interactive et psychosociale* (mémoire de master sous la direction de P. Watier), Université de Strasbourg.
- Proteau, L. (2009a), « L'économie de la preuve en pratique. Les catégories de l'entendement policier », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 178 : pp. 12-27.
- Proteau, L. (2009b), « Interrogatoire. Forme élémentaire de classification », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 178 : pp. 4-11.
- Rehbinder, M. (2007), *Rechtssoziologie*, München : Beck.
- Rousseau, C. & Foxen, P. (2006), « Le mythe du réfugié menteur : un mensonge indispensable ? », *L'évolution psychiatrique*, 71 : pp. 505-520.
- Scheffer, T. (2001), *Asylgewährung. Eine ethnographische Verfahrensanalyse*, Stuttgart : Lucius & Lucius.
- Scheffer, T. (2003), « Kritik der Urteilkraft – Wie die Asylprüfung Unentscheidbares in Entscheidbares überführt », In : *Migration steuern und verwalten*, Oltmer, J. (Ed.), Göttingen : Vandenhoeck & Ruprecht, pp. 423-458.
- Schinkel, W. (2009), « 'Illegal Aliens' and the State, or : Bare Bodies vs the Zombie », *International Sociology*, 24/6 : pp. 779-806.
- Schuster, L. (2001), « A Comparative Analysis of the Asylum Policy of Seven European Governments », *Journal of Refugee Studies*, 13/01 : pp. 118-132.
- Schuster, L. (2003), *The Use and Abuse of Political Asylum in Britain and Germany*, London : Frank Cass.
- Sennett, R. (1990), *Autorität*, Frankfurt am Main : Fischer.
- Simmel, G. (1908), *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, Berlin : Duncker & Humbolt.
- Simmel, G. (1992), *Le conflit*, Saulxures : Circé.
- Simmel, G. (1999), *Sociologie. Étude sur les formes de socialisation*, Paris : PUF.
- Spijkerboer, T. (2004), « Full circle ? The personal scope of international protection in the Geneva Convention and the draft on qualification », In : *L'émergence d'une politique européenne d'asile*, De Sousa, C.D.U. & De Bruycker, P. (Eds.), Bruxelles : Bruylant, pp. 167-181.
- Spire, A. (2005), *Étrangers à la carte : l'administration de l'immigration en France, 1945-1975*, Paris : B. Grasset.
- Spire, A. (2007), « L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 169/4 : pp. 4-21.
- Spire, A. (2008a), *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris : Raisons d'agir.
- Spire, A. (2008b), « Histoire et ethnographie d'un sens pratique : le travail bureaucratique des agents du contrôle de l'immigration », In : *Observer le travail*, Fournier, P. & al. (Eds.), Paris : La Découverte, pp. 61-75.

- Spurk, J. (2003), « Épistémologie et politique de la comparaison internationale : quelques réflexions dans une perspective européenne », In : *Stratégies de la comparaison internationale*, Lallement, M. & Spurk, J. (Eds.), Paris : CNRS éditions, pp. 71-86.
- Täubig, V. (2009), *Totale Institution Asyl. Empirische Befunde zu alltäglichen Lebensführungen in der organisierten Desintegration*, Weinheim/München : Juventa.
- Tétu, M.-T. (2008), « La migration au risque de l'illégalité, entre France et Algérie (1998-2004) », *Revue européenne des migrations internationales* [en ligne], 24/3, pp. 107-128, page consultée le 6 octobre 2010 : <<http://remi.revues.org/index4831.html>>.
- Teune, H. (1990), « Comparing countries : lessons learned », In : *Comparative methodology : theory and practice in international social research*, Oyen, E. (Ed.), London : Sage publications, pp. 38-61.
- Tiedemann, P. (2009), « Das konstitutionelle Asylrecht in Deutschland – ein Nachruf », *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 5/6 : pp. 161-167.
- Tversky, A. & Kahneman, D. (1974), « Judgement under Uncertainty : Heuristics and Biases », *Science*, 185/4157 : pp. 1124-1131.
- UNHCR (2011a), *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010*, Genève.
- UNHCR (2011b), *Tendances mondiales 2010*, Genève.
- Valluy, J. (2004), « La fiction juridique de l'asile », *Plein Droit – La revue du GISTI* [en ligne], 63, page consultée le 23 novembre 2010 : <<http://www.gisti.org/doc/plein-droit/63/fiction.html>>.
- Valluy, J. (2008), « Du retournement de l'asile (1948-2008) à la xénophobie de gouvernement : construction d'un objet d'étude », *Cultures & Conflits* [en ligne], 69 : pp. 81-111. Disponible sur : *Revues.org – open edition* [en ligne], 69, page consultée le 6 octobre 2010 : <<http://conflits.revues.org/index10752.html>>.
- Valluy, J. (2009), *Rejet des exilés. Le grand retournement du droit de l'asile*, Bellecombe-en-Bauges : Éditions du Croquant.
- Valluy, J. (2010), « L'exportation de la xénophobie de gouvernement. De la politique européenne des frontières à la répression dans les pays limitrophes », In : *Les nouvelles frontières de la société française*, Fassin, D. (Ed.), Paris : La Découverte, pp. 175-196.
- Van Kessel, G.C.J. (2004), « The evolution of asylum applications in EU member states », In : *L'émergence d'une politique européenne d'asile*, De Sousa, C.D.U. & De Bruycker, P., Bruxelles : Bruylant, pp. 23-32.
- Vassey, C. (2003), « Données qualitatives et comparaison internationale : l'exemple d'un travail de terrain dans des hôpitaux européens », In : *Stratégies de la comparaison internationale*, Lallement, M. & Spurk, J. (Eds.), Paris : CNRS éditions, pp. 215-227.
- Voirol, O. (2005a), « Visibilité et invisibilité : une introduction », *Réseaux*, 129-130/1 : pp. 9-36.
- Voirol, O. (2005b), « Luttres pour la visibilité. Esquisse d'une problématique », *Réseaux*, 129-130/1 : pp. 89-121.
- Von Pollern, H.-I. (2009), « Die Entwicklung des Asylbewerberzahlen in den Jahren 2007 und 2008 », *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 3 : pp. 93-104.

- Warin, P. (2002), *Les dépanneurs de justice. Les "petits fonctionnaires" entre qualité et équité*, Paris : L.G.D.J.
- Watier, P. (2002), *Une introduction à la sociologie compréhensive*, Belfort : Circé.
- Watier, P. (2007), « Les ressources de l'interprétation sociologique », *L'année Sociologique*, 57/1 : pp. 83-102.
- Watier, P. (2008), *Éloge de la confiance*, Paris : Belin.
- Watier, P. (2009), « Psychosocial Feelings within Simmel's Sociology », In : *Soziologie als Möglichkeit*, Papilloud, C. & Roll, C. (Eds.), Wiesbaden : Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, pp. 199-216.
- Weber, M. (1956), *Wirtschaft und Gesellschaft : Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen : J.C.B. Mohr.
- Weber, M. (1960), *Rechtssoziologie*, Neuwied : Luchterhand.
- Weber, M. (1963), *Le savant et le politique*, Paris : Union générale d'éditions.
- Weber, M. (1995), *Économie et société*, Paris : Pocket.
- Weil, P. (2004), *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Paris : Gaillmard.
- Welge, I. (2006), *Untersuchung zur Entscheidungspraxis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge in Fällen eritreischer Asylantragsteller*, Wiesbaden.
- Weller, J. M. (2004), « Le travail administratif, le droit et le principe de proximité », *L'année sociologique*, 4 : pp. 431-458.
- Weller, J. M. (1999), *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris : Desclée de Brouwer.
- Werner, M. & Zimmermann, B. (2003), « Penser l'histoire croisée : entre empirie et réflexivité », *Anales. Histoire, sciences sociales*, 58/1 : pp. 7-36.
- Wihtol de Wenden, C. (1993), « Migrations et droits de l'homme en Europe », *Études internationales*, 24/1 : pp. 163-176.
- Wihtol de Wenden, C. (2002a), « Ouverture et fermeture de la France aux étrangers. Un siècle d'évolution », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 73 : pp. 27-38.
- Wihtol de Wenden, C. (2002b), « Motivations et attentes des migrants », *Projet*, 4/272 : 46-54.
- Wihtol de Wenden, C. (2006), « Pour une immigration de travail ? », *Projet*, 1/290 : pp.19-27.
- Wihtol de Wenden, C. (2009a), *La globalisation humaine*, Paris : PUF.
- Wihtol de Wenden, C. (2009b), « L'Europe, un continent d'immigration malgré lui », *Études*, 3/410 : pp. 317-328.
- Wihtol de Wenden, C. (2010a), « La géographie des migrations contemporaines », *Regards croisés sur l'économie*, 2/8 : pp. 49-57.
- Wihtol de Wenden, C. (2010b), « Vers une externalisation de l'asile », *Projet*, 7/HS 01 : pp. 25-30.
- Wihtol de Wenden, C. (2010c), « Enjeux autour des flux migratoires dans les décennies à venir », *Revue internationale et stratégique*, 4/80 : pp. 75-83.

Wihtol de Wenden, C. (2010d), *Question migratoire au XXI^e siècle. Migrants, réfugiés et relations internationales*, Paris : Presses de Sciences Po.

Wihtol de Wenden, C. (2012), *Atlas des migrations*, Paris : Éditions Autrement / Courrier international.

Wimmer, A. & Glick Schiller, N. (2002), « Methodological nationalism and beyond : nation-state building, migration and the social sciences », *Global Networks*, 2/4 : pp. 301-334.

Zick, A.; Hövermann, A. & Krause, D. (2011), « Die Abwertung von Ungleichwertigen. Erklärung und Prüfung eines erweiterten Syndroms der Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit », In : *Deutsche Zustände. Folge 10*, Heitmeyer, W. (Ed.), Berlin : Suhrkamp, pp. 64-86.

Zimmer, W. (1996), *Die Reform des Ausländerrechts, des Asyl- und Staatsangehörigkeitsrechts in Frankreich und Deutschland*, Speyer : Speyerer Forschungsberichte.

SITES INTERNET

BAMF, *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.bamf.de>>.

BMF, *Bundesministerium der Finanzen* [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.bundesfinanzministerium.de>>.

CNRTL, *Centre national de ressources textuelles et lexicales* [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.cnrtl.fr/definition/>>.

Eur-Lex, *L'accès au droit de l'Union européenne* [en ligne]. Disponible sur : <<http://eur-lex.europa.eu/fr/index.htm>>.

Eurostat, *Votre clé d'accès à la Statistique européenne* [en ligne]. Disponible sur : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database>.

Juris, *Das Rechtsportal* [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.juris.de/jportal/index.jsp>>.

Legifrance, *Le service public de la diffusion du droit* [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.legifrance.gouv.fr/>>.

Ministère de l'Intérieur, de l'outre mer, des collectivités territoriales et de l'immigration [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.interieur.gouv.fr/>>.

OFPPA, *Office français de protection des réfugiés et des apatrides*, [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.ofpra.gouv.fr>>.

TLFi, *Trésor de la langue française informatisé* [en ligne]. Disponible sur : <<http://atilf.atilf.fr>>.

UNHCR, *L'Agence des Nations Unis pour les réfugiés* [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.unhcr.fr>>.

REFERENCES JURIDIQUES

Convention de Genève du 28 juillet 1951.

Règlement du Conseil CE n° 2725/2000, 11 décembre 2000, *Journal officiel*, L316, 15/12/2000.

Directive du Conseil 2001/55/CE, 20 juillet 2001, *Journal officiel*, L212, 07/08/2001. *Directive relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.*

Directive du Conseil 2003/9/CE, 27 janvier 2003, *Journal officiel*, L031, 06/02/2003. *Directive relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.*

Règlement du Conseil CE n° 343/2003, 18 février 2003, *Journal officiel*, L50, 25/08/2003.

Directive du Conseil 2004/83/CE, 29 avril 2004, *Journal officiel*, L304, 30/09/2004. *Directive concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.*

Directive du Conseil 2005/85/CE, 1^{er} décembre 2005, *Journal officiel*, L326, 13/12/2005. *Directive relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres.*

Règlement du Conseil 2007/862/CE, 11 juillet 2007, *Journal officiel*, L199, 31/07/2007. *Règlement relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale.*

INDEX DES AUTEURS

- Agier, Michel28, 49, 56, 508
Akoka, Karen.....4, 29, 122, 167, 245, 278,
279, 304, 401, 402, 420, 485, 502
Anderson, Malcom52, 53, 508
Angenendt, Steffen47, 448
Armand, Clémence 278
Bajoit, Guy 471, 472
Bauman, Zygmunt45, 52, 248, 249
Beck, Ulrich.....42, 47, 52, 130, 131
Belbah, Mustapha81, 379, 517
Belorgey, Jean-Michel31
Bendel, Petra 491
Beuscart, Jean-Samuel61, 497
Bogumil, Jörg 215
Bourdieu, Pierre..33, 90, 288, 439, 454,
456
Bouteillet-Paquet, Daphné...26, 54, 58, 94,
95
Bruno, Anne-Sophie81
Butterwegge, Christoph28, 45, 508
Carlier, Jean-Yves59
Castels, Stephen28, 42, 47, 49, 52, 61,
130, 505
Chavel, Solange 478
Crawley, Heaven.....26
Crozier, Michel29, 73, 74, 76, 81, 82,
198, 275, 364, 372, 381, 400, 427
D'Halluin (-Mabillot), Estelle ..29, 342, 367,
396, 400, 438, 446, 465, 466
D'Iribarne, Philippe..... 135, 525
Damien, Robert 472
Darley, Mathilde.....407, 436, 437, 444
De Bruijn, Jeanne..... 136
De Saint Martin, Monique..... 454, 456
Decourcelle, Antoine.....179, 182, 466, 505
Djegham, Myriam..... 408
Dubet, François75, 76, 80, 386
Dubois, Vincent ..36, 68, 76, 78, 79, 80, 81,
85, 214, 222, 226, 237, 247, 249, 256,
270, 295, 296, 379, 417, 435, 438
Elias, Norbert..... 494
Fassin, Didier 29, 83, 89, 90, 183, 298, 342,
396, 436, 438, 444, 520
Fichet, Brigitte55
Foucault, Michel.....29, 61, 62, 86, 92, 406,
453, 496, 497
Foxen, Patricia 31, 408, 416, 422
Fraser, Nancy131, 132, 133, 510, 511, 512,
513, 521
Friedberg, Erhard . 29, 74, 81, 82, 198, 275,
381, 427
Frigoli, Gilles..... 80, 85, 91, 293, 462
Galtung, Johan 47, 52, 508
Garfinkel, Harold..... 77, 322, 323, 452
Giddens, Anthony ... 88, 471, 472, 473, 475
Glaser, Barney..... 126
Glick Schiller, Nina61, 129, 130, 131,
132
Goffman, Erwing 88, 298, 410, 419, 421,
439, 441, 443, 475
Goodwin-Gill, Guy S. 61
Gouteyron, Adrien 183
Greslier, Florence.... 31, 270, 333, 394, 456
Grignon, Claude 24, 39
Guiraudon, Virginie..... 26, 43, 58
Habermas, Jürgen 68
Hailbronner, Kay 27, 59, 486
Hatton, Timothy..... 27
Herbert, Ulrich 398
Holzer, Thomas .. 53, 54, 58, 434, 448, 486,
490, 505
Honneth, Axel 471, 511
Hughes, Everett 237
Jubany, Olga..... 32, 34, 233, 329, 332, 336,
354, 443, 457
Julinet, Stéphane 179, 182, 466, 505
Kahneman, Daniel..... 339
Kissler, Leo 76, 215, 216
Kobelinsky, Carolina..... 29
Köppe, Olaf 60
Krucic, Joseph 31
Laacher, Smaïn..... 28, 50, 58, 426, 433
Labit, Anne 138
Lallement, Michel128, 129, 136, 139,
141
Lasserre, René..... 76, 215, 216
Laurain, Michel 31
Laurens, Sylvain 30, 36, 83, 251
Lazzeri, Christian 472
Le Pors, Anciet 26, 58
Legoux, Luc 28
Lima, Léa 132, 136

Lipsky, Michel ...	37, 78, 79, 81, 85, 89, 222, 275, 345, 364, 378, 379, 386, 387, 395, 436, 453, 489
Luhmann, Niklas	63, 88, 435, 473, 475, 495
Lutz, Burkart	134
Marx, Reinhard	31, 402, 404
Matthes, Joachim	129
Maurice, Marc	134, 135, 139, 288
Milgram, Stanley	75
Mills, Melinda	136
Morice, Alain	23, 183, 398, 506
Neumayer, Eric	25, 101, 102, 103, 107, 485, 487
Noiriel, Gérard	34, 38, 46, 47, 54, 404, 438, 450, 456, 493, 495
Noura, Khadija	29, 446, 498
Nuscheler, Franz	28, 46, 54
O'Reilly, Jacqueline	129
Pautrat, Marie-Hélène	76, 215, 216
Peerbaye, Ashveen	61, 497
Proteau, Laurence	86, 294
Quiminal, Catherine	183
Rodier, Claire	23, 398, 506
Rousseau, Cécile	31, 408, 416, 422
Rygiel, Philippe	81
Scheffer, Thomas	32, 35, 36, 37, 67, 83, 85, 293, 297, 316, 336, 376, 404, 420, 430, 436, 440, 441, 444, 447, 496
Schinkel, Willem	53
Schuster, Liza	31, 32, 35, 48, 58, 94, 283
Sellier, François	135
Silvestre, Jean-Jacques	135
Simmel, Georg	88, 124, 255, 313, 409, 421, 439, 455, 471, 475, 495, 526
Spijkerboer, Thomas	27, 498
Spire, Alexis	30, 38, 79, 81, 83, 84, 85, 184, 185, 221, 379, 390, 424, 435, 454, 456, 457, 489, 517
Spurk, Jan	136
Steffen, Monika	132, 136
Strauss, Anselm L.	126
Têtu, Marie-Thérèse	47, 426, 449, 464
Thoemmes, Jens	138
Tversky, Amos	339
Valluy, Jérôme	31, 35, 49, 52, 55, 56, 69, 92, 94, 182, 333, 343, 351, 374, 398, 433, 446, 464, 465, 466, 481, 490, 496, 499
Van de Bunt, Gerhard	136
Vassey, Carine	136
Warin, Philippe	77, 79, 81, 82, 214, 216, 256, 270, 378, 395
Watier, Patrick	67, 88, 124, 313, 337, 437, 472, 473, 519, 527
Weber, Max	24, 29, 73, 79, 80, 124, 125, 198, 221, 313, 337
Weil, Patrick	29, 167, 193, 398, 516
Welge, Ines ..	300, 305, 306, 309, 329, 330, 338
Weller, Jean Marc	36, 37, 68, 77, 79, 82, 88, 214, 217, 255, 270, 271, 294, 295, 352, 373
Werner, Michel	142
Wihtol de Wenden, Catherine ...	22, 26, 46, 49, 51, 91, 130, 449, 451, 462, 498, 505, 512
Wimmer, Andreas ...	61, 129, 130, 131, 132
Zalc, Claire	81
Zimmermann, Bénédicte	141, 142

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS.....	3
SOMMAIRE.....	6
LISTE DES TABLEAUX.....	8
LISTE DES FIGURES.....	8
GLOSSAIRE	10
TERMINOLOGIE JURIDIQUE ET ADMINISTRATIVE	14
TABLEAU DES SIGLES	16
1. INTRODUCTION GÉNÉRALE	19
1.1. L’asile à sa juste mesure	19
1.2. Inscription du sujet de recherche au sein du débat scientifique et politique.....	21
1.3. Immigration, asile, administration : un état de l’art.....	25
1.4. Prolonger et dépasser.....	33
PREMIÈRE PARTIE : L’ASILE DU POINT DE VUE INSTITUTIONNEL	41
2. PROBLÉMATIQUE.....	42
2.1. Contexte national et international de la recherche	42
2.1.1. Une problématique multi-niveau	42
2.1.2. Migration (forcée) et mondialisation	45
2.1.3. Frontières nationales et européennes	52
2.1.4. Harmonisation européenne ?.....	57
2.1.5. Les dispositifs d’asile nationaux	60
2.2. Enquêter dans les coulisses des institutions.....	66
2.2.1. Perspective institutionnelle.....	66
2.2.2. L’institution : lieu de pouvoir, lieu de décision	72
2.2.3. Instruire la demande d’asile : un travail administratif.....	77
2.2.4. La relation de guichet	84
2.2.5. L’évolution du dispositif d’asile	91
3. MÉTHODE	96
3.1. Préparation de l’enquête.....	96
3.1.1. Question de départ, sources et échantillon	96
3.1.2. Comparaison du droit et des institutions.....	99
3.2. Comparaison statistique	100
3.2.1. Pré-enquête statistique.....	100
3.2.2. Calcul des taux d’accord et échantillonnage.....	103

3.2.3.	Comparabilité et incomparabilité.....	105
3.2.4.	Intérêt de l'approche quantitative	110
3.2.5.	Présentation des résultats de l'analyse statistique.....	113
3.3.	Enquête de terrain	116
3.3.1.	Entrée sur le terrain.....	116
3.3.2.	Déroulement de l'enquête au BAMF.....	118
3.3.3.	Déroulement de l'enquête à l'OFPRA.....	120
3.4.	Production et analyse des données.....	122
3.4.1.	Approche qualitative et compréhensive	122
3.4.2.	Analyse des entretiens	126
3.5.	Approche comparative	128
3.5.1.	Nationalisme ou cosmopolitisme méthodologique ?	128
3.5.2.	Comparer deux institutions dans leurs contextes sociétaux respectifs.....	133
3.5.3.	Comparaison binationale, comparaison franco-allemande	135
3.5.4.	Difficultés de la comparaison binationale.....	139
	DEUXIÈME PARTIE : DISPOSITIFS D'ASILE.....	145
4.	LE CADRE JURIDICO-POLITIQUE.....	146
4.1.	Droit et politique d'asile nationale	146
4.1.1.	Droit d'asile français	146
4.1.2.	Droit d'asile allemand.....	147
4.2.	Droit et politique d'asile européen.....	150
4.2.1.	Les débuts de la communautarisation de l'asile	150
4.2.2.	La directive qualification	152
4.2.3.	La directive procédures	154
4.2.4.	Après la transposition à l'échelon national	155
4.3.	La procédure de demande d'asile.....	157
4.3.1.	La procédure en France	157
4.3.2.	La procédure en Allemagne.....	159
4.3.3.	Mise en parallèle des procédures allemande et française.....	162
5.	LE CADRE INSTITUTIONNEL	167
5.1.	Histoire des deux institutions nationales	167
5.1.1.	Histoire de l'OFPRA.....	167
5.1.2.	Histoire du BAMF.....	170
5.1.3.	Histoires croisées.....	172
5.2.	L'institution au sein de l'appareil d'État	177
5.2.1.	L'OFPRA et ses ministères de tutelle successifs	177

5.2.2.	La tutelle ministérielle du BAMF au miroir du cas français.....	179
5.2.3.	Ministère des affaires étrangères vs. ministère de l'Intérieur.....	181
5.2.4.	Domaine de l'asile vs. domaine de l'intégration	185
5.3.	Organisation et structure interne.....	189
5.3.1.	Organigramme.....	189
5.3.2.	Centralisme et fédéralisme	191
5.3.3.	Relations bilatérales	195
5.3.4.	Hiérarchie et ordre informel	197
5.4.	Structure du personnel	203
5.4.1.	Statuts, contrats et rémunération.....	203
5.4.2.	Caractéristiques socioprofessionnelles des agents.....	205
5.4.3.	Politique de recrutement	209
5.5.	Modernisation des institutions.....	214
5.5.1.	Les principaux traits du processus de modernisation	214
5.5.2.	NPM à l'OFPRA et au BAMF ?.....	216
5.5.3.	Clientélisation des usagers ?	219
TROISIÈME PARTIE : INSTRUIRE LA DEMANDE D'ASILE		225
6.	LES INSTRUCTEURS.....	226
6.1.	Devenir instructeur	226
6.1.1.	Motivations et candidature	226
6.1.2.	L'entrée dans l'institution.....	230
6.1.3.	Les premiers pas dans le nouveau métier.....	233
6.2.	Vécu professionnel.....	237
6.2.1.	Un beau métier.....	237
6.2.2.	La dureté des récits	241
6.2.3.	Assumer l'agir professionnel	243
6.2.4.	Entre morale bureaucratique et affects personnels	247
6.2.5.	Pouvoir et responsabilité.....	249
6.2.6.	Être face au demandeur	254
6.2.7.	Usure, lassitude, saturation.....	257
6.3.	Pratique professionnelle	259
6.3.1.	Le processus de l'instruction	259
6.3.2.	Exigences de productivité.....	265
6.3.3.	Rapports à la hiérarchie.....	271
6.4.	Mission professionnelle au sein de l'institution	275
6.4.1.	Perception de la mission professionnelle.....	275

6.4.2.	Image intérieure et extérieure de l'institution.....	280
6.4.3.	Avis sur l'harmonisation européenne	283
6.4.4.	Clivage France-Allemagne ?.....	288
7.	L'INSTRUCTION : DE LA DEMANDE À LA DÉCISION.....	293
7.1.	Entre faits et fiction : l'entretien.....	293
7.1.1.	La situation d'entretien	293
7.1.2.	Cadrer	298
7.1.3.	Interroger.....	302
7.2.	La capacité décisionnelle en question	312
7.2.1.	Savoir	312
7.2.2.	Croire	322
7.2.3.	Imaginer.....	334
7.2.4.	Qualifier juridiquement	346
7.3.	Coproduction de la décision	352
7.3.1.	Décider.....	352
7.3.2.	Contrôler.....	359
7.3.3.	Accorder ou rejeter	374
	QUATRIÈME PARTIE : ENTRAVES ET ÉPREUVES DE LA PROCÉDURE.....	385
8.	UNE PROCÉDURE DANS L'IMPASSE	386
8.1.	Construction du doute méthodique	386
8.1.1.	Les contradictions de l'instruction	386
8.1.2.	Révision des décisions administratives par les instances juridiques	391
8.1.3.	Doute radical, confiance érodée	398
8.1.4.	La présomption de mensonge.....	405
8.1.5.	Entre compréhension, jugement moral et vexation	414
8.2.	Les demandeurs face au dispositif bureaucratique.....	425
8.2.1.	Le savoir-imaginaire à propos des demandeurs.....	425
8.2.2.	Circulation des images entre ici et là-bas.....	431
8.2.3.	Interagir avec l'autorité étatique : entre docilité et déviance	434
8.2.4.	Se présenter à l'institution	438
8.2.5.	Réseau d'assistance	445
8.3.	Le dispositif bloqué	452
8.3.1.	Catégorisation auto-réalisatrice	452
8.3.2.	L'introuvable « vrai réfugié ».....	458
8.3.3.	Surenchère du contrôle	465
8.3.4.	Paralysie de la procédure par méfiance réciproque ?	471

9. À PROPOS DE LA GESTION BUREAUCRATIQUE DES MIGRATIONS FORCÉES.....	478
9.1. Les raisons d’être du droit d’asile en Europe	478
9.1.1. OFPRA et BAMF : différences et convergences.....	478
9.1.2. Vers un dispositif d’asile européen commun ?	483
9.1.3. Maîtrise, contrôle, pacification	491
9.1.4. Exportation du modèle européen à travers le droit d’asile	498
9.2. Comprendre les migrations forcées et y faire face.....	503
9.2.1. Du faux réfugié au vrai migrant forcé.....	503
9.2.2. Reconnaissance et redistribution dans l’asile	509
BIBLIOGRAPHIE.....	516
INDEX DES AUTEURS.....	533
ANNEXES.....	540
ANNEXE 1 : STATISTIQUES DE DIVERS ORGANISMES	541
UNHCR	541
Eurostat	542
ANNEXE 2 : RÉSULTATS DE LA COMPARAISON STATISTIQUE BAMF – OFPRA	544
Analyse comparée de l’évolution des demandes et décisions	544
Analyse comparée des pratiques décisionnelles spécifiques aux pays d’origine	546
ANNEXE 3 : ENQUÊTE DE TERRAIN ET ANALYSE	569
Grilles d’entretien	569
Récapitulatif des entretiens	570
Atlas.ti.....	573

ANNEXES

ANNEXE 1 : STATISTIQUES DE DIVERS ORGANISMES

UNHCR

FIGURE 12 : DEMANDES D'ASILE DEPOSEES DANS LES DIX PRINCIPAUX PAYS DE DESTINATION 2010⁷⁸⁹

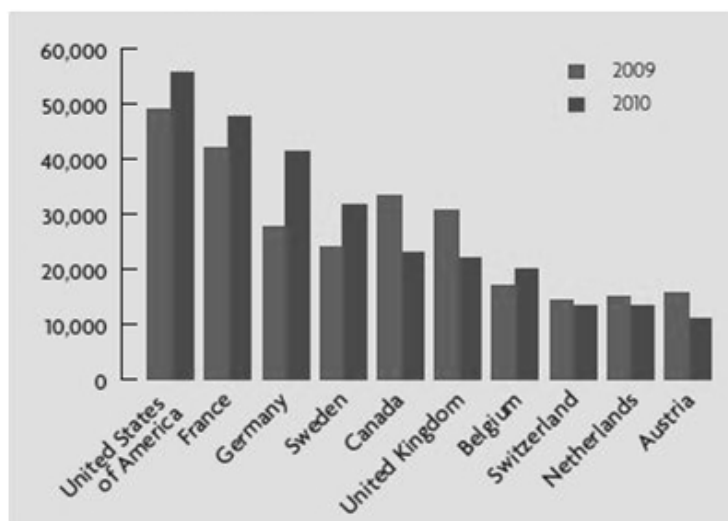
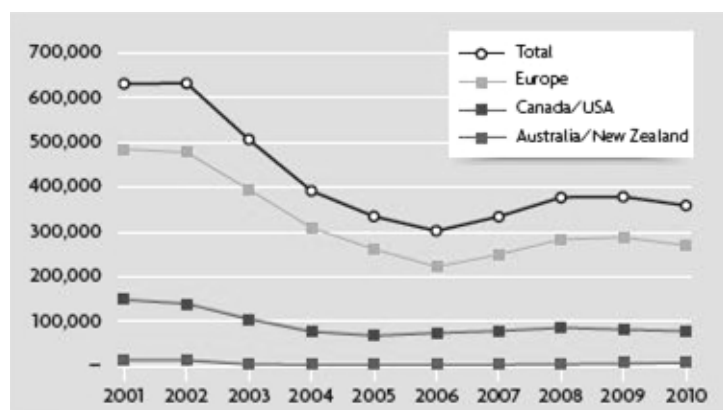


FIGURE 13 : DEMANDES D'ASILE DEPOSEES DANS LES 44 PAYS INDUSTRIALISES 2001-2010⁷⁹⁰



⁷⁸⁹ UNHCR (2011a), *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010*, Genève, p. 7.

⁷⁹⁰ UNHCR (2011a), *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010*, Genève, p. 5.

TABLEAU 8 : DECISIONS DE PREMIERE INSTANCE DANS L'UE PAR ISSUE 2010⁷⁹¹

	Total decisions	Total positive decisions	Refugee status	Subsidiary protection	Humanitarian reasons	Rejected
EU-27	222 105	55 095	27 045	20 400	7 645	167 010
Belgium	16 245	3 510	2 700	805	-	12 740
Bulgaria	515	140	20	120	-	375
Czech Republic	500	175	75	75	20	330
Denmark	3 280	1 345	660	520	170	1 935
Germany	45 310	10 445	7 755	545	2 145	34 865
Estonia	40	15	10	5	-	25
Ireland	1 600	25	25	5	-	1 575
Greece	3 455	105	60	20	30	3 350
Spain	2 785	610	245	350	15	2 175
France	37 620	5 115	4 095	1 020	-	32 505
Italy ¹⁾	11 325	4 305	1 615	1 465	1 225	7 015
Cyprus	2 440	425	30	370	25	2 015
Latvia	50	25	5	20	-	25
Lithuania	190	15	*	15	-	175
Luxembourg	475	70	55	15	-	405
Hungary	1 040	260	75	115	70	785
Malta	350	210	45	165	15	125
Netherlands	17 145	7 565	810	4 010	2 745	9 575
Austria	13 770	3 445	2 055	1 390	-	10 325
Poland	4 420	510	80	195	230	3 910
Portugal	130	55	5	50	-	75
Romania	425	70	40	30	0	355
Slovenia	115	25	20	*	-	95
Slovakia	295	90	5	55	30	205
Finland	4 260	1 595	165	1 240	190	2 665
Sweden	27 630	8 495	1 935	5 955	605	19 140
United Kingdom	26 690	6 440	4 445	1 850	140	20 250
Iceland	-	-	-	-	-	-
Liechtenstein	85	*	*	-	0	85
Norway	15 255	5 300	2 975	1 565	760	9 955
Switzerland	18 475	7 815	3 380	1 155	3 280	10 660

1) See country information notes.

'-' – not applicable

'*' – represents 2 or fewer first instance decisions recorded in the reference period

Source: Eurostat (online data code: [migr_asydcfst](#))

⁷⁹¹ Eurostat (2010), *Data in Focus : Population and social conditions* [en ligne]. Disponible sur : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-11-005/EN/KS-QA-11-005-EN.PDF, consulté le 8 février 2012, p. 10.

TABLEAU 9 : DECISIONS SUR DES DEMANDES D'ASILE EN COMPARAISON INTERNATIONALE 2010⁷⁹²

	Entscheidungen insgesamt	Gewährung von Flüchtlingschutz nach GFK	Quote in %	Gewährung von subsidiärem Schutz	Quote in %	Gewährung von humanitärem Schutz	Quote in %
Belgien	16.665	2.700	16,2%	805	4,8%	k.A.	k.A.
Bulgarien	515	20	3,9%	120	23,3%	k.A.	k.A.
Dänemark	3.300	660	20,0%	520	15,8%	170	5,2%
Deutschland	45.400	7.755	17,1%	545	1,2%	2.145	4,7%
Estland	40	10	25,0%	5	12,5%	k.A.	k.A.
Finnland	4.880	165	3,4%	1.240	25,4%	190	3,9%
Frankreich	37.620	4.080	10,8%	1.015	2,7%	k.A.	k.A.
Griechenland	3.455	60	1,7%	20	0,6%	30	0,9%
Irland	1.600	25	1,6%	5	0,3%	k.A.	k.A.
Italien	11.325	1.615	14,3%	1.465	12,9%	1.225	10,8%
Lettland	50	5	10,0%	20	40,0%	k.A.	k.A.
Litauen	190	0	0,0%	15	7,9%	k.A.	k.A.
Luxemburg	480	55	11,5%	15	3,1%	k.A.	k.A.
Malta	350	45	12,9%	165	47,1%	15	4,3%
Niederlande	17.580	810	4,6%	4.010	22,8%	2.745	15,6%
Österreich	13.780	2.060	14,9%	1.390	10,1%	k.A.	k.A.
Polen	4.420	80	1,8%	195	4,4%	230	5,2%
Portugal	130	5	3,8%	50	38,5%	k.A.	k.A.
Rumänien	425	40	9,4%	30	7,1%	0	0,0%
Schweden	27.715	1.935	7,0%	5.970	21,5%	605	2,2%
Slowakei	295	5	1,7%	55	18,6%	30	10,2%
Slowenien	115	20	17,4%	0	0,0%	k.A.	k.A.
Spanien	2.785	245	8,8%	350	12,6%	15	0,5%
Tschechische Republik	510	75	14,7%	75	14,7%	20	3,9%
Ungarn	1.040	75	7,2%	115	11,1%	70	6,7%
Vereinigtes Königreich	26.720	4.445	16,6%	1.850	6,9%	140	0,5%
Zypern	2.440	30	1,2%	370	15,2%	25	1,0%
Summe EU 27	223.825	27.020	12,1%	20.415	9,1%	7.655	3,4%
Liechtenstein	90	0	0,0%	k.A.	k.A.	0	0,0%
Norwegen	15.180	2.975	19,6%	1.565	10,3%	760	5,0%
Schweiz	18.550	3.380	18,2%	1.155	6,2%	3.290	17,7%

Abfragestand: 17.05.2011

Quelle: Eurostat

⁷⁹² BAMF (2010), *Das Bundesamt in Zahlen*, p. 36.

ANNEXE 2 : RESULTATS DE LA COMPARAISON STATISTIQUE BAMF – OFPRA

ANALYSE COMPAREE DE L'EVOLUTION DES DEMANDES ET DECISIONS⁷⁹³

TABEAU 10 : DEMANDES ET DECISIONS AU BAMF ET A L'OFPRA DEPUIS 1973 / 1983

Année	OFPRA					BAMF				
	Dem.	Déc.	Acc.	Rejets	Acc. %	Dem.	Déc.	Acc.	Rejets	Acc. %
1973	1620	1442	1237	205	86	5595				
1974	2188	2099	1891	208	90	9424				
1975	8510	6662	6238	424	94	9627				
1976	18478	15506	14797	709	95	11123				
1977	17007	13295	12473	822	94	16410				
1978	14200	13985	13091	894	94	33136				
1979	16810	16810	14296	2514	85	51493				
1980	18790	20013	17009	3004	85	107818				
1981	19863	18767	14586	4181	78	49391				
1982	22505	21210	15670	5540	74	37423				
1983	22350	20860	14608	6252	70	19737	24494	3925	13532	16
1984	21714	21928	14314	7614	65	35278	24760	6564	11460	27
1985	28925	26662	11539	15123	43	73832	38490	11222	17006	29
1986	26290	27274	10645	16629	39	99650	55546	8853	31948	16
1987	27672	26628	8704	17924	33	57379	87530	8230	61995	9
1988	34352	25425	8794	16631	35	103076	88530	7621	62983	9
1989	61422	31170	8770	22400	28	121315	120610	5991	89868	5
1990	54813	87352	13486	73866	15	193063	148842	6518	116268	4
1991	47380	78442	15467	62975	20	256112	168023	11597	128820	7
1992	28872	36646	10266	26380	28	438191	216356	9189	163637	4
1993	27564	35489	9914	25575	28	322599	513561	16396	347991	3
1994	25964	29710	7025	22685	24	127210	352572	25578	238386	7
1995	20415	29096	4742	24354	16	127937	200188	27099	117939	14
1996	17405	22203	4344	17859	20	116367	194451	26082	126652	13
1997	21416	24167	4112	20055	17	104353	170801	20990	101886	12
1998	22375	22405	4342	18063	19	98644	147391	13857	91700	9
1999	30907	14151	4659	9492	33	95113	135504	12361	80231	9
2000	38747	30278	5185	25093	17	78564	105502	13043	61840	12
2001	47291	40778	5049	35729	12	88287	107193	26102	55402	24
2002	51087	50206	6326	43880	13	71127	130128	8107	78845	6
2003	52204	66344	6526	59818	10	50563	93885	4703	63002	5

⁷⁹³ L'ensemble des figures relevant de cette analyse sont intégrés dans le corps du texte [voir : figure 2, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11].

Année	OFPRA					BAMF				
	Dem.	Déc.	Acc.	Rejets	Acc. %	Dem.	Déc.	Acc.	Rejets	Acc.%
2004	50547	68118	6358	61760	9	35607	61961	3031	38599	5
2005	42578	51272	4184	47088	8	28914	48102	3121	27452	6
2006	26269	37715	2929	34786	8	21029	30759	1951	17781	6
2007	23804	29323	3401	25922	12	19164	28572	7870	12749	28
2008	27063	31081	5153	25928	17	22085	20817	7853	6761	38
2009	33235	35331	5048	30283	14	27649	28816	9726	11360	34
2010	36931	37667	5096	32571	14	41332	48187	10395	27255	22
2011	40464	42249	4630	37619	11	53347	43362	9675	23717	22

OFPRA : Mineurs accompagnants exclus

BAMF : Mineurs accompagnants inclus

Demandes : Réexamens exclus

Décisions : Réexamens inclus

Décisions BAMF : Décisions formelles incluses

Accords OFPRA : Statut de réfugié + PS / avant 2001 : + annulations de la CNDA

Accords BAMF : Toutes formes d'admission agrégés / décisions des tribunaux administratifs exclus

ANALYSE COMPAREE DES PRATIQUES DECISIONNELLES SPECIFIQUES AUX PAYS D'ORIGINE

TABLEAUX DE BASE

TABLEAU 11 : DECISIONS BAMF – OFPRA 2005 (CHIFFRES ABSOLUS)

	OFPRA			BAMF		
	Rejet	SR	PS	Rejet	SR	PS
Afghanistan	108	19	4	690	72	93
Algérie	1803	69	17	444	13	0
Arménie	1175	24	5	546	14	9
Bangladesh	1091	20	0	70	1	1
Haïti	3447	194	14	9	0	0
Irak	620	19	3	1609	63	19
Iran	67	17	1	897	345	36
Nigéria	1499	17	3	856	3	7
RDC	3617	260	5	352	18	27
Russie	1568	680	3	2048	470	94
Serbie (M.)	2348	329	4	4752	16	91
Sri Lanka	2558	130	1	191	7	2
Syrie	30	6	1	768	213	10
Turquie	4796	195	3	2922	669	47
Vietnam	23	9	0	1175	12	7

TABLEAU 12 : DECISIONS BAMF – OFPRA 2005 (POUR CENT)

	OFPRA			BAMF		
	Rejet	SR	PS	Rejet	SR	PS
Afghanistan	82,4	14,5	3,1	80,7	8,4	10,9
Algérie	95,4	3,7	0,9	97,2	2,8	0
Arménie	97,6	2	0,4	96	2,5	1,6
Bangladesh	98,2	1,8	0	97,2	1,4	1,4
Haïti	94,3	5,3	0,4	100	0	0
Irak	99,4	3	0,5	95,2	3,7	1,1
Iran	78,8	20	1,2	70,2	27	2,8
Nigéria	98,7	1,1	0,2	98,8	0,3	0,8
RDC	93,2	6,7	0,1	88,7	4,5	6,8
Russie	69,7	30,2	0,1	78,4	18	3,6
Serbie (M.)	87,6	12,3	0,1	97,8	0,3	1,9
Sri Lanka	95,1	4,8	0	95,5	3,5	1
Syrie	75	15	2,5	77,5	21,5	1
Turquie	96	3,9	0,1	80,3	18,4	1,3
Vietnam	71,9	28,1	0	98,4	1	0,6

TABLEAU 13 : DECISIONS BAMF – OFPRA 2006 (CHIFFRES ABSOLUS)

	OFPRA			BAMF		
	Rejet	SR	PS	Rejet	SR	PS
Afghanistan	84	20	1	383	81	163
Algérie	1141	34	18	313	1	1
Arménie	1293	37	5	342	0	2
Bangladesh	1133	25	1	78	5	1
Haïti	3695	232	63	2	0	0
Irak	103	14	17	1539	161	28
Iran	97	30	2	486	133	34
Nigéria	647	9	2	454	1	5
RDC	2663	235	4	199	13	18
Russie	1727	353	17	715	171	24
Serbie (M.)	2475	78	2	2894	12	89
Sri Lanka	2658	143	0	137	9	2
Syrie	8	4	0	582	107	9
Turquie	4285	206	2	1808	147	25
Vietnam	8	11	0	966	4	4

TABLEAU 14 : DECISIONS BAMF – OFPRA 2006 (POUR CENT)

	OFPRA			BAMF		
	Rejet	SR	PS	Rejet	SR	PS
Afghanistan	80	19	1	61,1	12,9	26
Algérie	95,6	2,8	1,5	99,4	0,3	0,3
Arménie	96,9	2,8	0,4	99,4	0	0,6
Bangladesh	97,8	2,2	0,1	92,9	6	1,2
Haïti	92,6	5,8	1,6	100	0	0
Irak	76,9	10,4	12,7	89,1	9,3	1,6
Iran	75,2	23,3	1,6	74,4	20,4	5,2
Nigéria	98,3	1,4	0,3	98,7	0,2	1,1
RDC	91,8	8,1	0,1	86,5	5,7	7,8
Russie	82,4	16,8	0,8	78,4	18,8	2,6
Serbie (M.)	96,9	3,1	0,1	78,6	0,3	2,4
Sri Lanka	94,9	5,1	0	92,6	6,1	1,4
Syrie	30,8	15,4	0	83,4	15,3	1,3
Turquie	95,4	4,6	0	91,3	7,4	1,3
Vietnam	42,1	57,9	0	99,2	0,4	0,4

TABLEAU 15 : DECISIONS BAMF – OFPRA 2007 (CHIFFRES ABSOLUS)

	OFPRA			BAMF		
	Rejet	SR	PS	Rejet	SR	PS
Afghanistan	82	36	1	230	72	127
Algérie	973	35	24	315	3	0
Arménie	1607	52	1	185	11	2
Bangladesh	1050	35	0	79	2	4
Haïti	1102	75	39	2	0	0
Irak	1401	44	26	1025	5760	34
Iran	89	30	1	427	282	98
Nigéria	504	13	4	448	10	3
RDC	1874	205	7	94	8	11
Russie	1377	302	0	569	199	26
Serbie (M.)	2471	62	2	1368	20	39
Sri Lanka	2639	536	2	193	49	44
Syrie	19	3	0	421	98	15
Turquie	2702	148	1	1227	102	17
Vietnam	0	0	0	841	0	4

TABLEAU 16 : DECISIONS BAMF – OFPRA 2007 (POUR CENT)

	OFPRA			BAMF		
	Rejet	SR	PS	Rejet	SR	PS
Afghanistan	68,9	30,3	0,8	53,6	16,8	29,6
Algérie	94,3	3,4	2,3	99,1	0,9	0
Arménie	96,8	3,1	0,1	93,4	5,6	1
Bangladesh	99,2	3,3	0	92,9	2,4	4,7
Haïti	90,6	6,2	3,2	100	100	0
Irak	95,2	3	1,8	15	84,5	0,5
Iran	74,2	25	0,8	47,1	34,9	12,1
Nigéria	96,7	2,5	0,8	97,2	2,2	0,7
RDC	89,8	9,8	0,3	83,2	7,1	9,7
Russie	82	18	0	71,7	25,1	3,3
Serbie (M.)	97,5	2,4	0,1	84,3	1,2	2,4
Sri Lanka	83,1	16,9	0,1	98	24,9	22,3
Syrie	86,4	13,6	0	78,8	18,4	2,8
Turquie	94,8	5,2	0	91,2	7,6	1,3
Vietnam	0	0	0	45,2	2,4	2,4

TABLEAU 17 : DECISIONS BAMF – OFPRA 2008 (CHIFFRES ABSOLUS)

	OFPRA			BAMF		
	Rejet	SR	PS	Rejet	SR	PS
Afghanistan	146	36	1	67	82	96
Algérie	806	35	24	263	2	2
Arménie	1923	52	1	104	4	15
Bangladesh	1627	35	0	29	2	0
Haïti	1000	75	39	2	0	0
Irak	61	44	26	467	5730	64
Iran	87	30	1	268	304	20
Nigéria	388	13	4	231	12	2
RDC	1668	205	7	31	6	14
Russie	2074	302	0	252	150	21
Serbie (M.)	1190	62	2	365	5	16
Sri Lanka	2666	536	2	112	5	105
Syrie	24	3	0	258	106	9
Turquie	2455	148	1	659	117	31
Vietnam	19	0	0	841	0	4

TABLEAU 18 : DECISIONS BAMF – OFPRA 2008 (POUR CENT)

	OFPRA			BAMF		
	Rejet	SR	PS	Rejet	SR	PS
Afghanistan	69,2	17,1	0,5	27,3	33,5	39,2
Algérie	93,5	4,1	2,8	98,5	0,7	0,7
Arménie	96,1	2,6	0	84,6	3,3	12,2
Bangladesh	98	2,1	0	93,5	6,5	0
Haïti	93,4	7	3,6	100	0	0
Irak	17,9	12,9	7,6	7,5	91,5	1
Iran	68,5	23,6	0,8	45,3	51,4	3,4
Nigéria	96,8	3,2	1	94,3	4,9	0,8
RDC	80,6	9,9	0,3	60,8	11,8	27,5
Russie	79	11,5	0	59,6	35,5	5
Serbie (M.)	92,7	4,8	0,2	94,6	1,3	4,1
Sri Lanka	82,5	16,6	0,1	32,9	36,2	30,9
Syrie	70,6	8,8	0	64,5	26,5	2,3
Turquie	93,2	5,6	0	83,5	14,8	3,9
Vietnam	86,4	0	0	99,5	0	0,6

TABLEAU 19 : DECISIONS BAMF – OFPRA 2009 (CHIFFRES ABSOLUS)

	OFPRA			BAMF		
	Rejet	SR	PS	Rejet	SR	PS
Afghanistan	227	121	14	422	294	68
Algérie	930	35	7	349	2	1
Arménie	1893	93	11	117	6	0
Bangladesh	1747	33	1	33	0	0
Haïti	1467	93	24	0	0	0
Irak	96	421	18	1629	5517	29
Iran	70	53	0	334	568	19
Nigéria	693	8	18	363	7	1
RDC	2076	338	5	63	12	1
Russie	1721	303	8	319	162	7
Serbie (M.)	589	29	2	372	5	0
Sri Lanka	2002	631	3	74	272	154
Syrie	26	8	0	434	136	5
Turquie	2306	126	0	1018	194	0
Vietnam	23	5	0	1110	5	1

TABLEAU 20 : DECISIONS BAMF – OFPRA 2009 (POUR CENT)

	OFPRA			BAMF		
	Rejet	SR	PS	Rejet	SR	PS
Afghanistan	62,7	33,4	3,9	53,8	37,5	8,7
Algérie	95,7	3,6	0,7	99,1	0,6	0,3
Arménie	94,8	4,7	0,6	95,1	4,9	0
Bangladesh	98,1	1,9	0,1	100	0	0
Haïti	92,6	5,9	1,5	0	0	0
Irak	17,9	78,7	3,4	22,7	76,9	0,4
Iran	56,9	43,1	0	36,3	61,7	2,1
Nigéria	96,4	1,1	2,5	97,8	1,9	0,3
RDC	85,8	14	0,2	82,9	15,8	1,3
Russie	84,7	14,9	0,4	65,4	33,2	1,4
Serbie (M.)	95	4,7	0,3	98,7	1,3	0
Sri Lanka	75,9	23,9	0,1	14,8	54,4	30,8
Syrie	76,5	23,5	0	75,5	23,7	0,9
Turquie	94,8	5,2	0	84	16	0
Vietnam	82,1	17,9	0	99,5	0,4	0,1

TABLEAU 21 : DECISIONS BAMF – OFPRA 2010 (CHIFFRES ABSOLUS)

	OFPRA			BAMF		
	Rejet	SR	PS	Rejet	SR	PS
Afghanistan	297	142	14	2382	567	245
Algérie	878	19	15	480	2	0
Arménie	2329	112	11	339	7	2
Bangladesh	2386	26	0	82	0	0
Haïti	1411	111	41	0	0	0
Irak	87	244	5	2486	3305	26
Iran	79	184	0	859	1394	57
Nigéria	549	9	16	891	20	3
RDC	1828	252	5	176	35	0
Russie	2279	367	7	736	248	7
Serbie (M.)	585	45	0	3947	1	3
Sri Lanka	2287	579	6	200	276	16
Syrie	85	27	0	1084	320	25
Turquie	1895	123	1	1292	251	5
Vietnam	0	0	0	956	3	0

TABLEAU 22 : DECISIONS BAMF – OFPRA 2010 (POUR CENT)

	OFPRA			BAMF		
	Rejet	SR	PS	Rejet	SR	PS
Afghanistan	65,6	31,3	3,1	74,6	17,8	7,7
Algérie	96,3	2,1	1,6	99,6	0,4	0
Arménie	95	4,6	0,4	97,4	2	0,6
Bangladesh	98,9	1,1	0	100	0	0
Haïti	90,3	7,1	2,6	0	0	0
Irak	25,9	72,6	1,5	42,7	56,8	0,4
Iran	30	70	0	37,2	60,3	2,5
Nigéria	95,6	1,6	2,8	97,5	2,2	0,3
RDC	87,7	12,1	0,2	83,4	16,6	0
Russie	85,9	13,8	0,3	74,3	25	0,7
Serbie (M.)	92,9	7,1	0	99,9	0	0,1
Sri Lanka	79,6	20,2	0,2	40,7	56,1	3,3
Syrie	75,9	24,1	0	75,9	22,4	1,7
Turquie	93,9	6,1	0	83,5	16,2	0,3
Vietnam	0	0	0	99,7	0,3	0

TABLEAU 23 : DECISIONS BAMF – OFPRA 2012 (CHIFFRES ABSOLUS)

	OFPRA			BAMF		
	Rejet	SR	PS	Rejet	SR	PS
Afghanistan	304	101	86	3837	734	154
Algérie	1051	31	11	363	3	0
Arménie	1765	51	9	160	10	0
Bangladesh	3722	42	4	97	1	0
Haïti	1729	78	39	3	0	0
Irak	87	154	1	1990	2780	16
Iran	60	121	2	913	1369	54
Nigéria	654	7	22	559	29	10
RDC	2327	297	10	112	11	0
Russie	2403	329	14	513	130	8
Serbie (M.)	355	26	1	4437	1	1
Sri Lanka	2811	332	15	182	125	1
Syrie	18	33	5	363	389	27
Turquie	1683	77	0	1157	131	7
Vietnam	21	1	5	634	5	0

TABLEAU 24 : DECISIONS BAMF – OFPRA 2012 (POUR CENT)

	OFPRA			BAMF		
	Rejet	SR	PS	Rejet	SR	PS
Afghanistan	61,9	20,6	17,5	81,2	15,5	3,3
Algérie	96,2	2,8	1	99,2	0,8	0
Arménie	96,7	2,8	0,5	94,1	5,9	0
Bangladesh	98,8	1,1	0,1	99	1	0
Haïti	93,7	4,2	2,1	100	0	0
Irak	36	63,6	0,4	41,6	58,1	0,3
Iran	32,8	66,1	1,1	39,1	58,6	2,3
Nigéria	95,8	1	3,2	93,5	4,8	1,7
RDC	88,3	11,3	0,4	91,1	8,9	0
Russie	87,5	12	0,5	78,8	20	1,2
Serbie (M.)	92,9	6,8	0,3	100	0	0
Sri Lanka	89	10,5	0,5	59,1	40,6	0,3
Syrie	32,1	58,9	8,9	46,6	49,9	3,5
Turquie	95,6	4,4	0	89,3	10,1	0,5
Vietnam	77,8	3,7	18,5	99,2	0,8	0

NOMBRES DE DECISIONS PAR ANNEE ET PAYS D'ORIGINE

FIGURE 14 : NOMBRE DE DECISIONS PRISES PAR OFPRA ET BAMF PAR PAYS D'ORIGINE – 2005

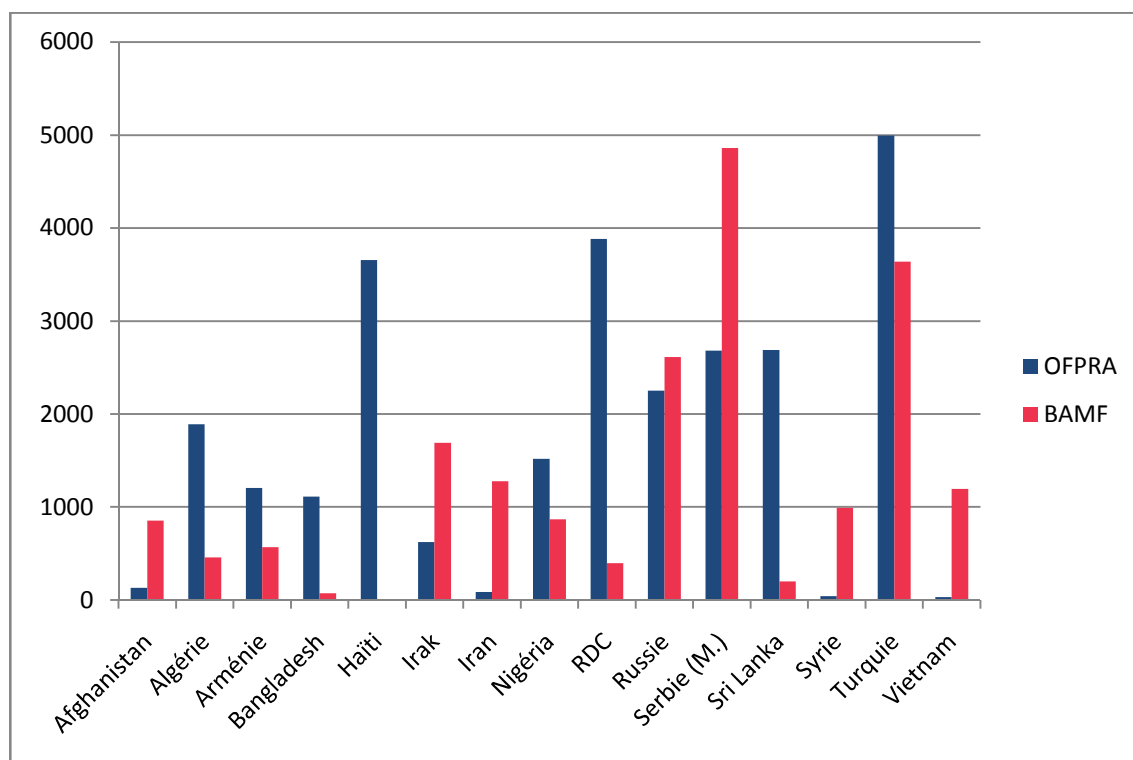


FIGURE 15 : NOMBRE DE DECISIONS PRISES PAR OFPRA ET BAMF PAR PAYS D'ORIGINE – 2006

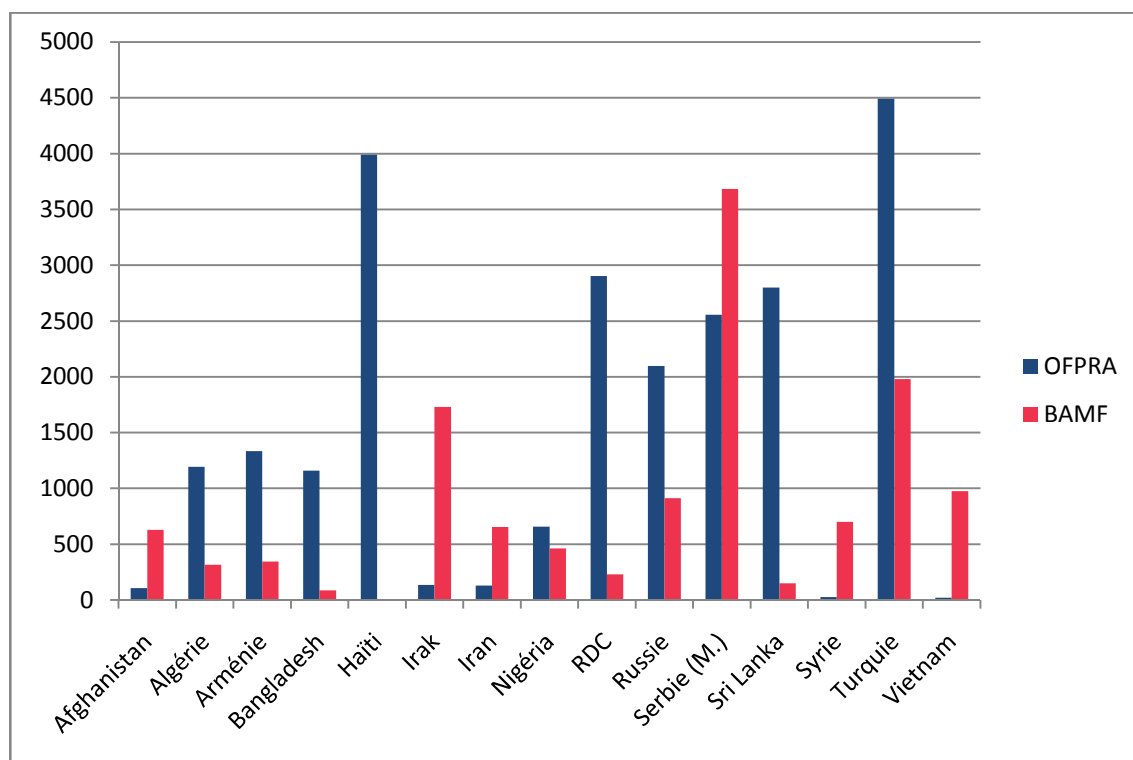


FIGURE 16 : NOMBRE DE DECISIONS PRISES PAR OFPRA ET BAMF PAR PAYS D'ORIGINE – 2007

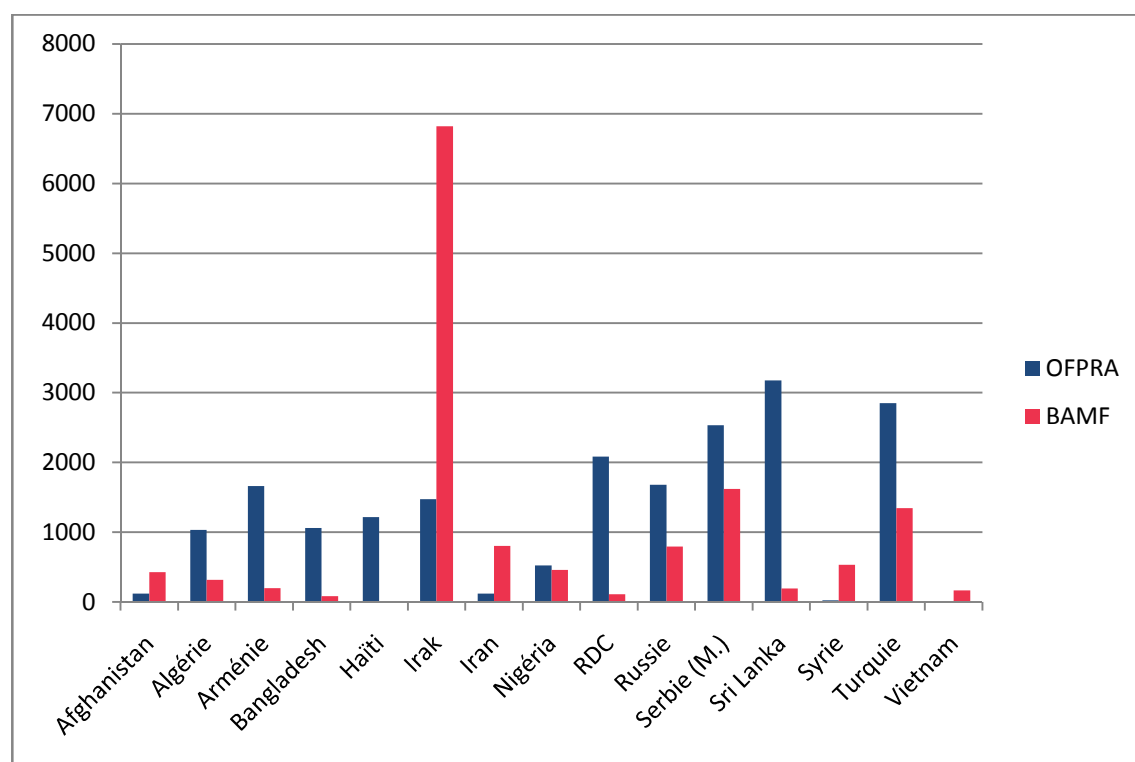


FIGURE 17 : NOMBRE DE DECISIONS PRISES PAR OFPRA ET BAMF PAR PAYS D'ORIGINE – 2008

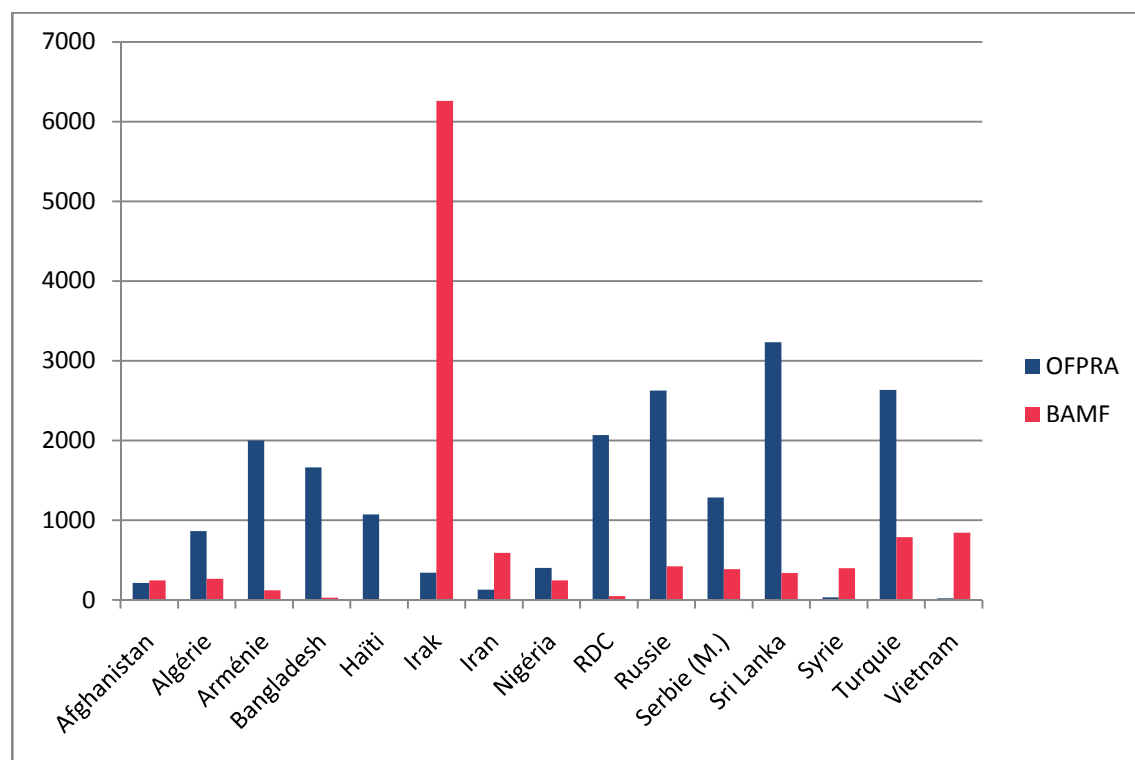


FIGURE 18 : NOMBRE DE DECISIONS PRISES PAR OFPRA ET BAMF PAR PAYS D'ORIGINE – 2009

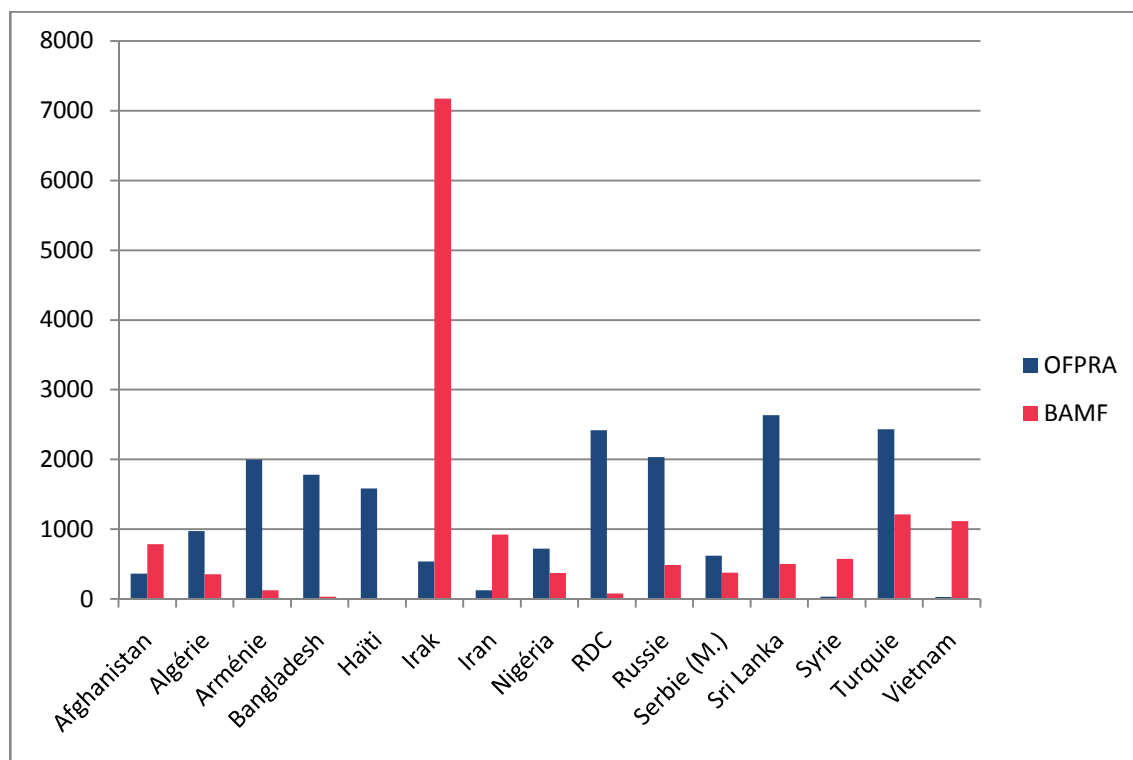


FIGURE 19 : NOMBRE DE DECISIONS PRISES PAR OFPRA ET BAMF PAR PAYS D'ORIGINE – 2010

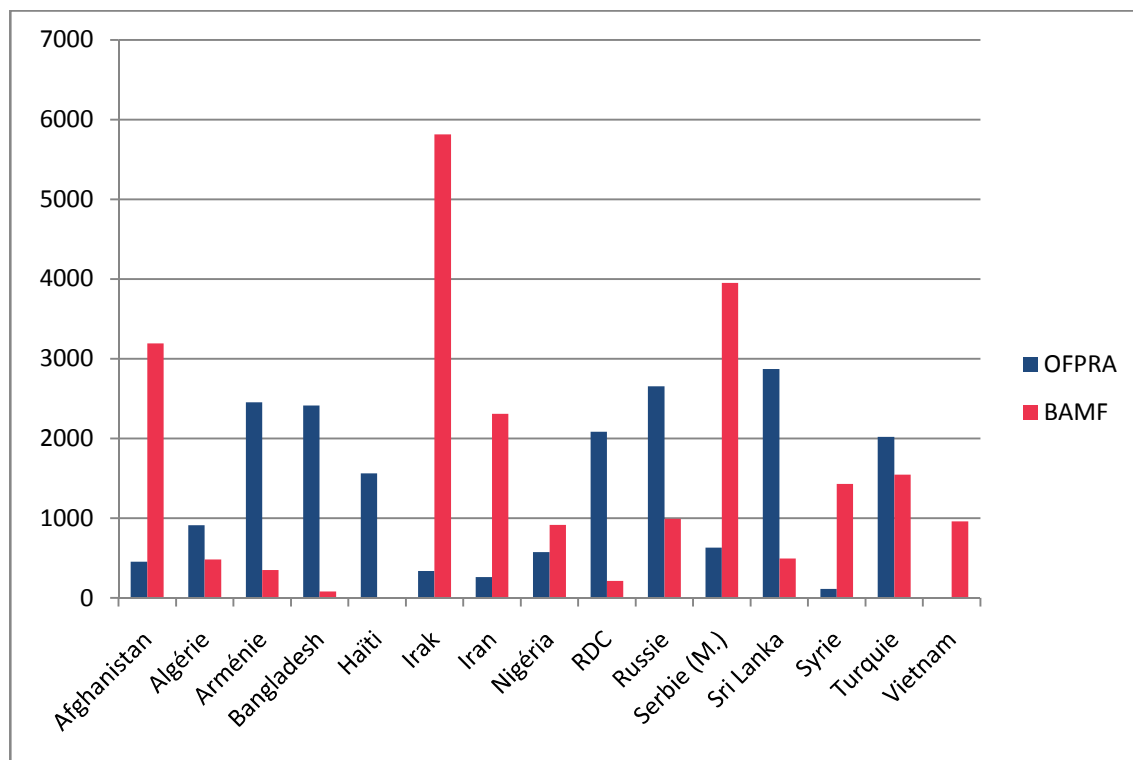
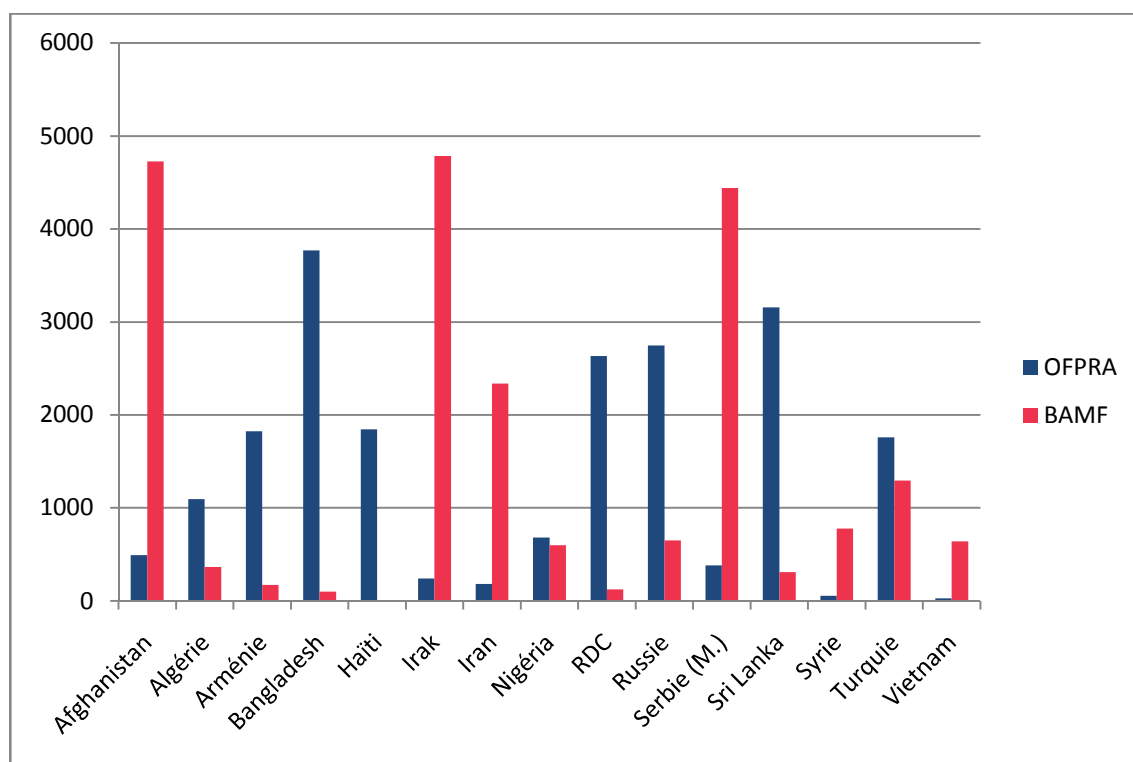


FIGURE 20 : NOMBRE DE DECISIONS PRISES PAR OFPRA ET BAMF PAR PAYS D'ORIGINE – 2011



PRATIQUES DECISIONNELLES COMPAREES : AFGHANISTAN

FIGURE 21 : NOMBRE ABSOLU DE DECISIONS SELON TYPE – AFGHANISTAN 2005-2011

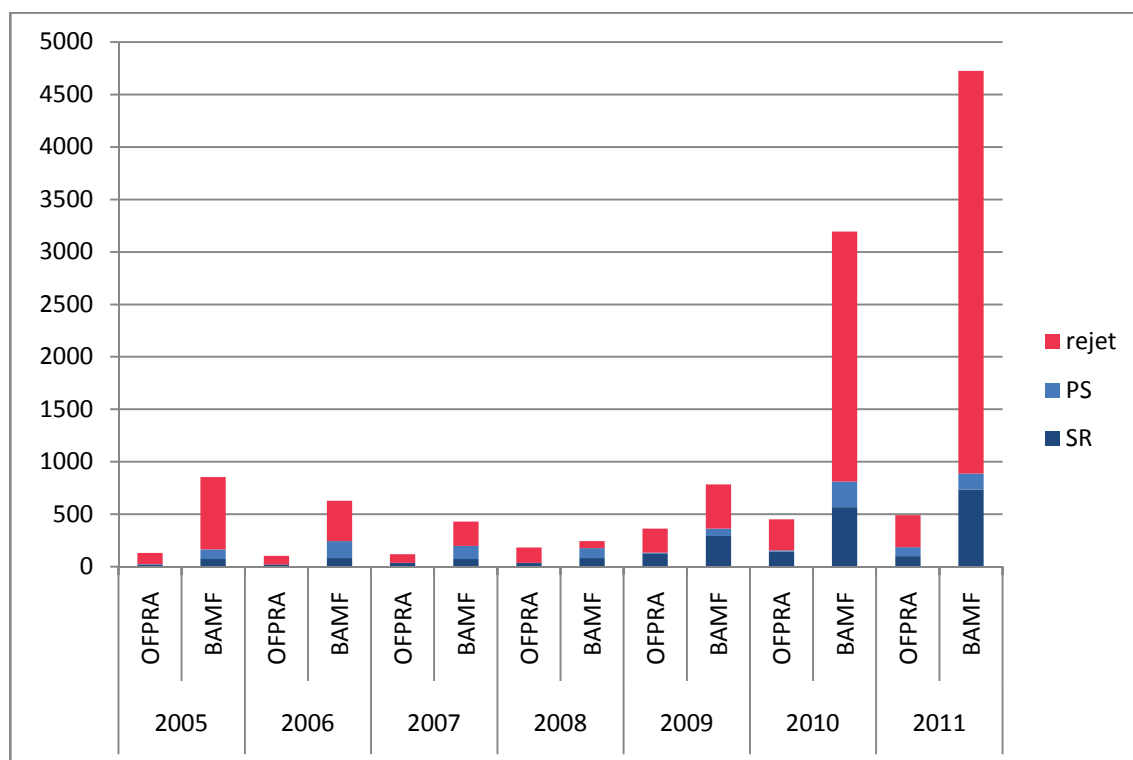
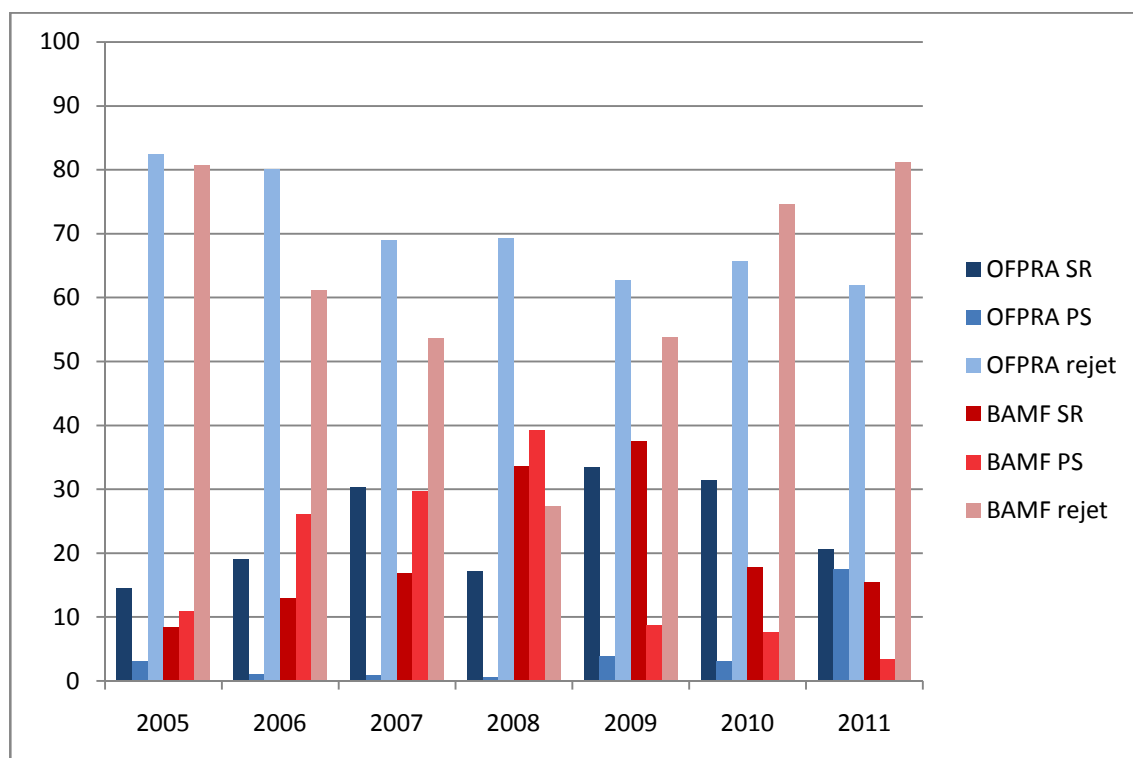


FIGURE 22 : POURCENTAGE DE CHAQUE TYPE DE DECISIONS – AFGHANISTAN 2005-2011



PRATIQUES DECISIONNELLES COMPAREES : ALGERIE

FIGURE 23 : NOMBRE ABSOLU DE DECISIONS SELON TYPE – ALGERIE 2005-2011

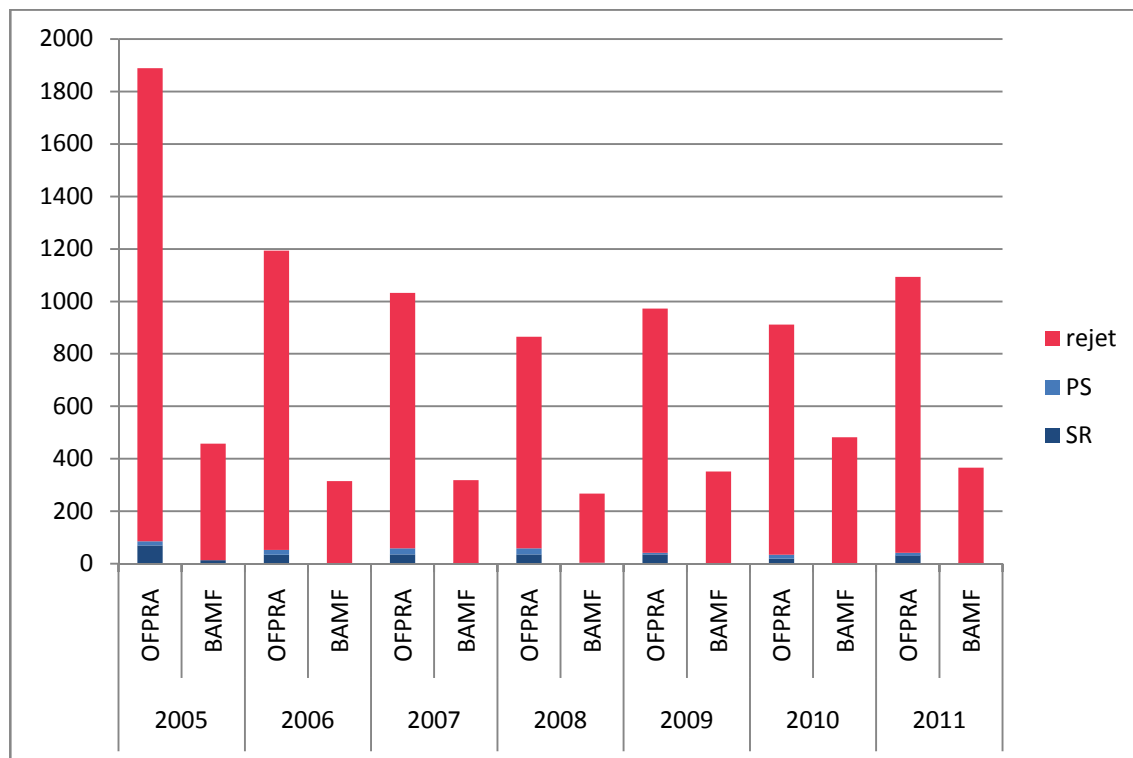
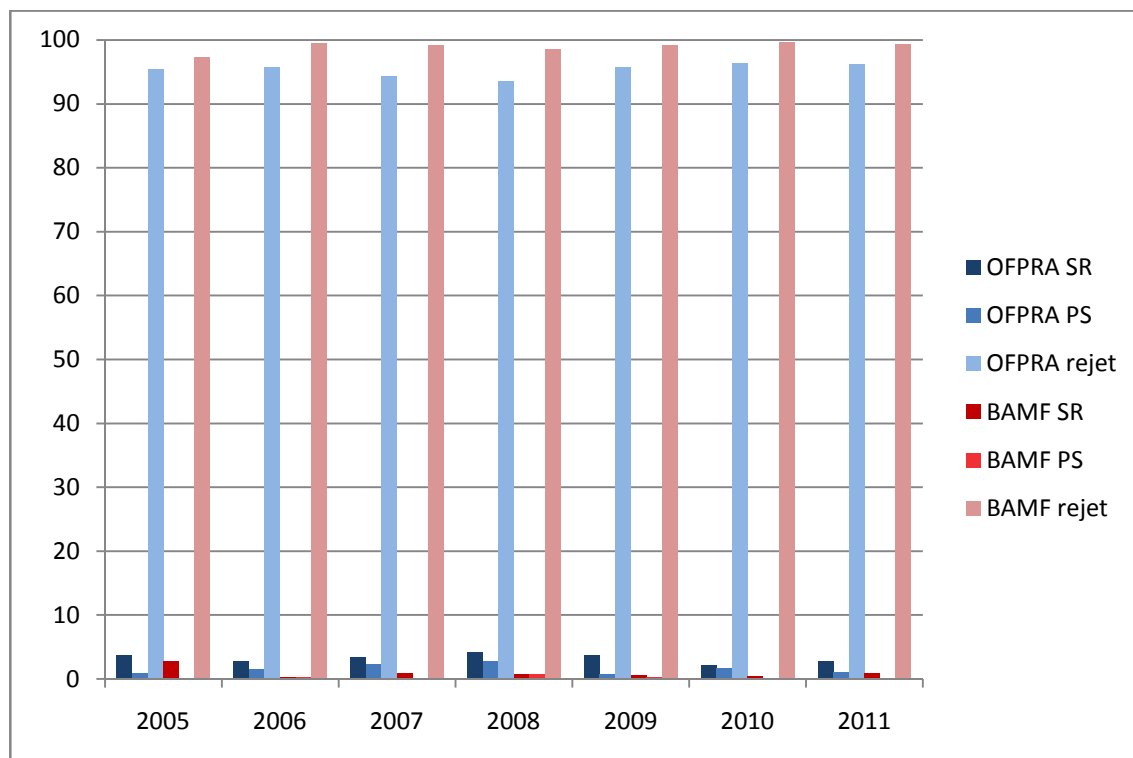


FIGURE 24 : POURCENTAGE DE CHAQUE TYPE DE DECISIONS – ALGERIE 2005-2011



PRATIQUES DECISIONNELLES COMPAREES : ARMENIE

FIGURE 25 : NOMBRE ABSOLU DE DECISIONS SELON TYPE – ARMENIE 2005-2011

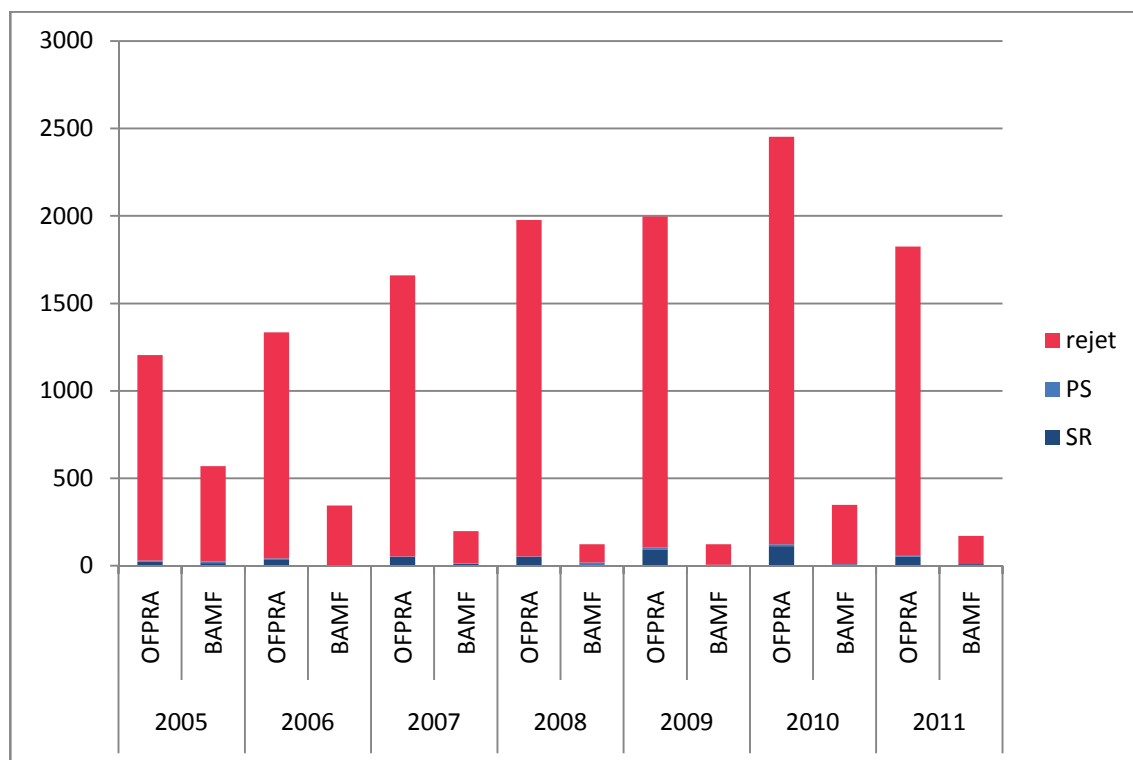
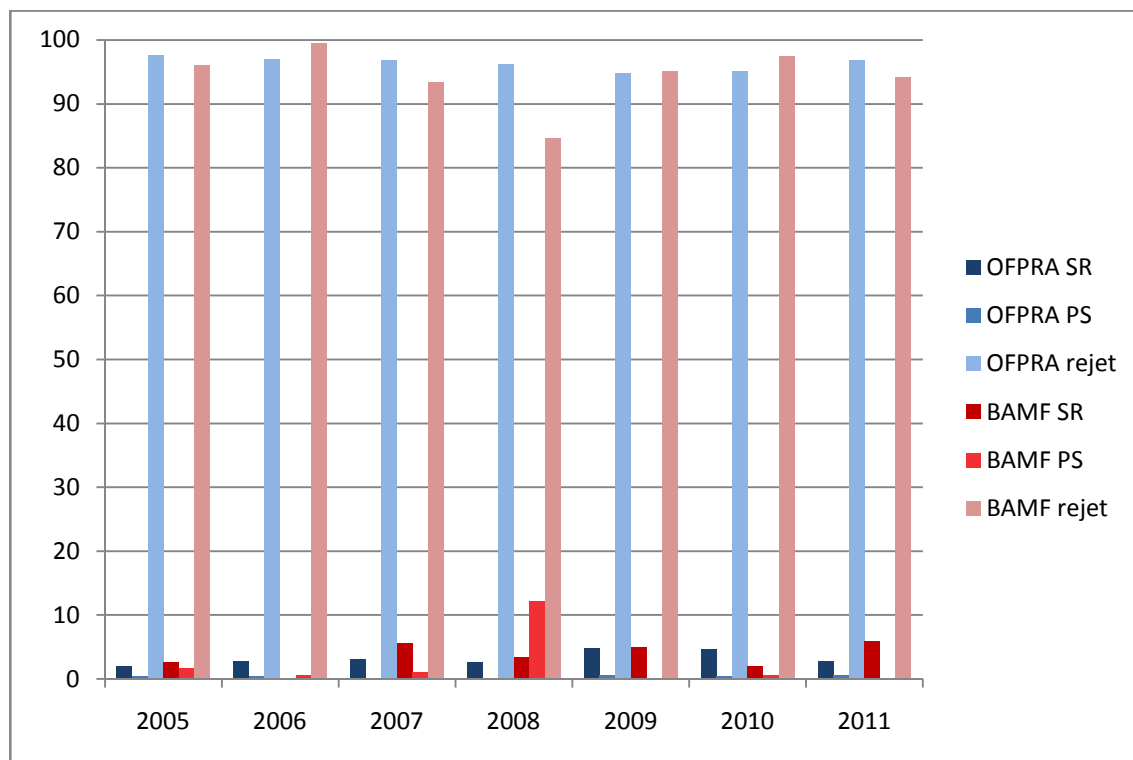


FIGURE 26 : POURCENTAGE DE CHAQUE TYPE DE DECISIONS – ARMENIE 2005-2011



PRATIQUES DECISIONNELLES COMPAREES : IRAK

FIGURE 27 : NOMBRE ABSOLU DE DECISIONS SELON TYPE – IRAK 2005-2011

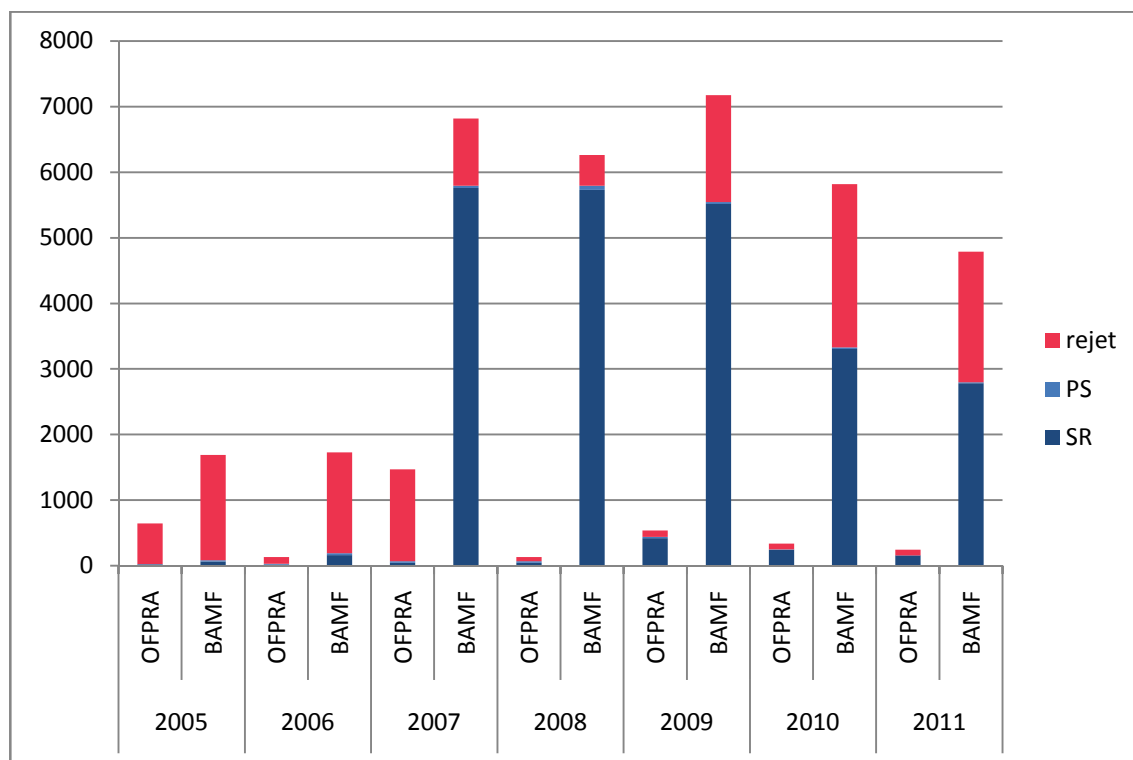
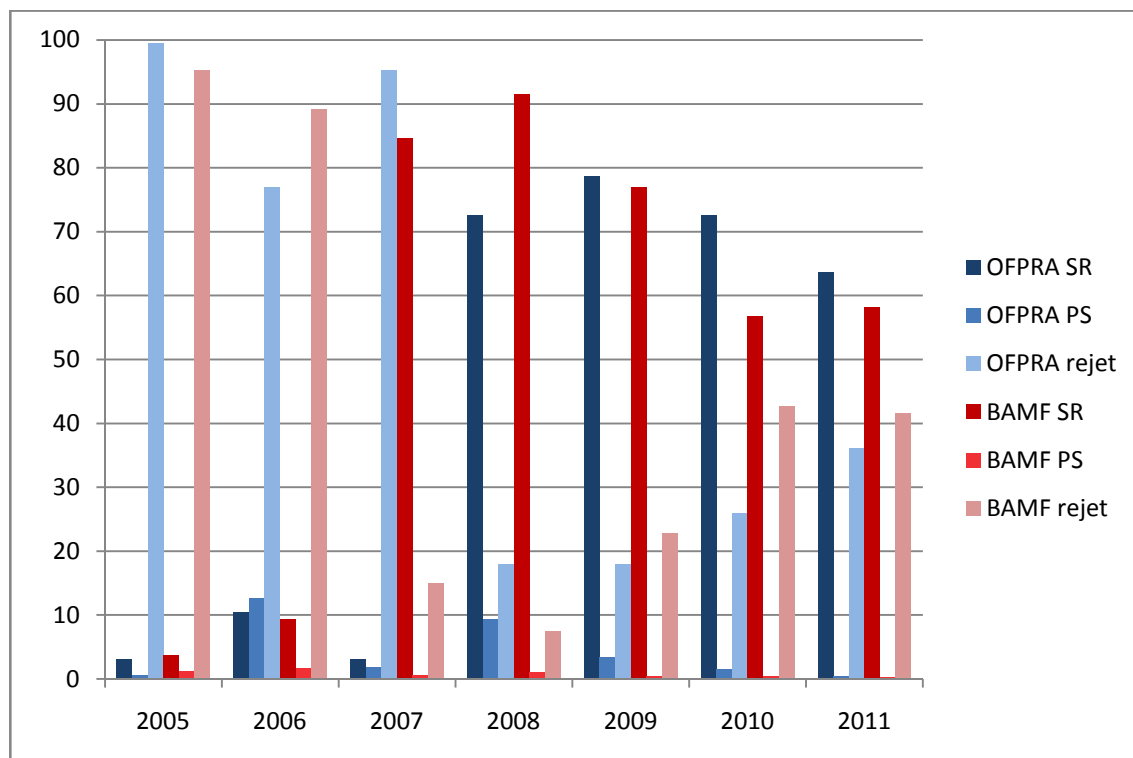


FIGURE 28 : POURCENTAGE DE CHAQUE TYPE DE DECISIONS – IRAK 2005-2011



PRATIQUES DECISIONNELLES COMPAREES : IRAN

FIGURE 29 : NOMBRE ABSOLU DE DECISIONS SELON TYPE – IRAN 2005-2011

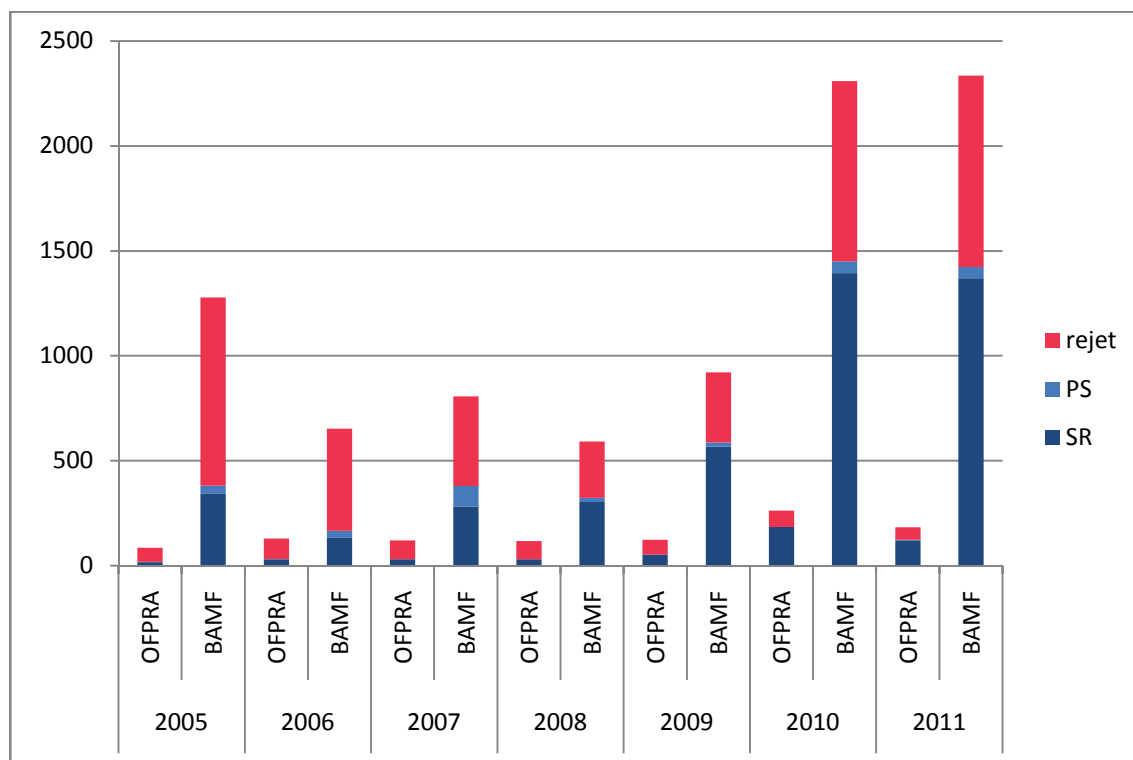
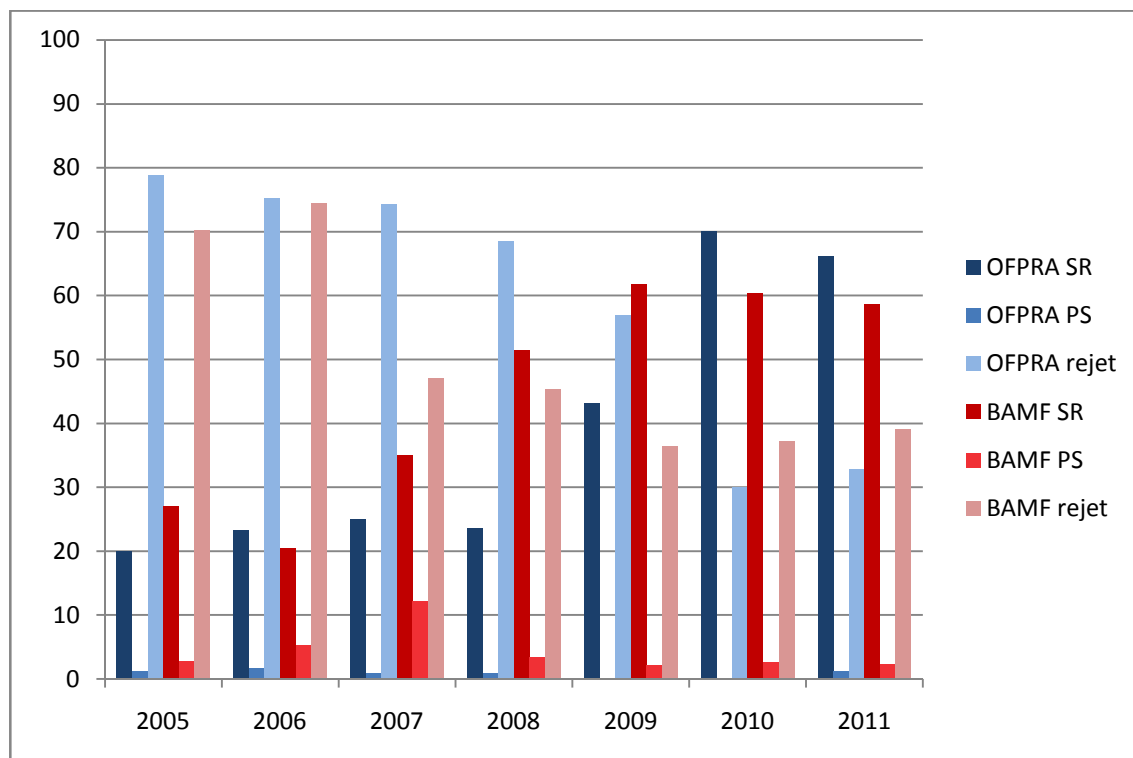


FIGURE 30 : POURCENTAGE DE CHAQUE TYPE DE DECISIONS – IRAN 2005-2011



PRATIQUES DECISIONNELLES COMPAREES : NIGERIA

FIGURE 31 : NOMBRE ABSOLU DE DECISIONS SELON TYPE – NIGERIA 2005-2011

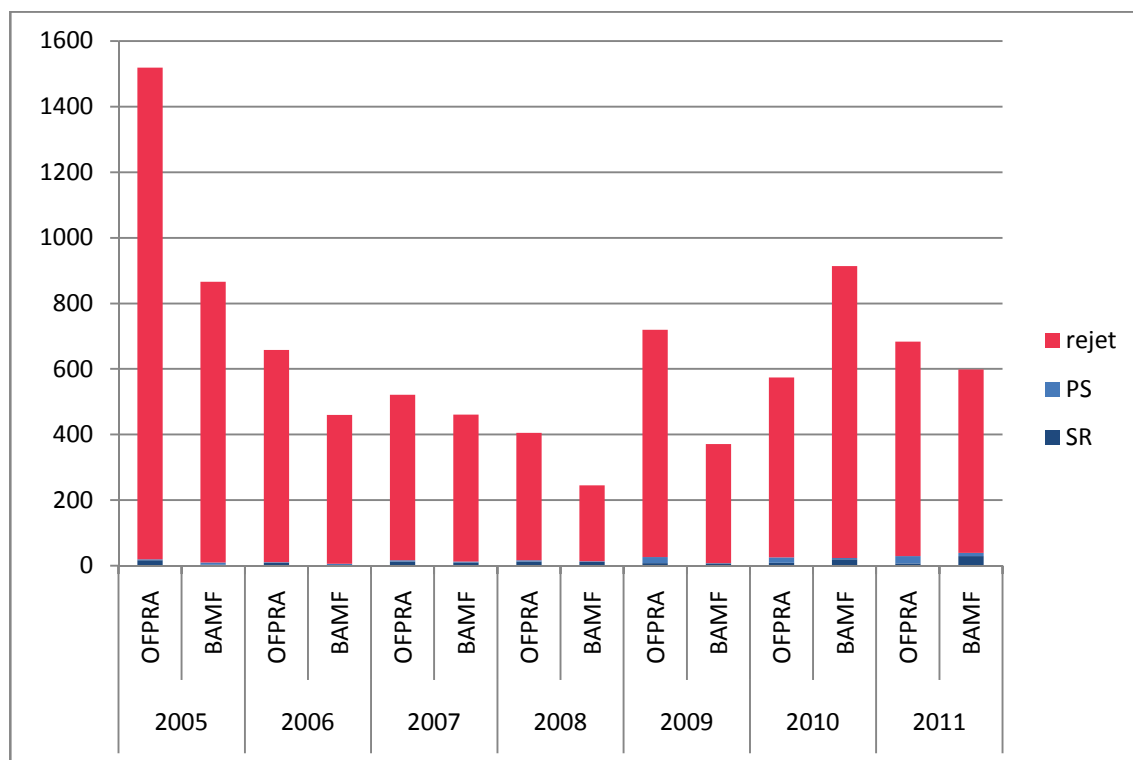
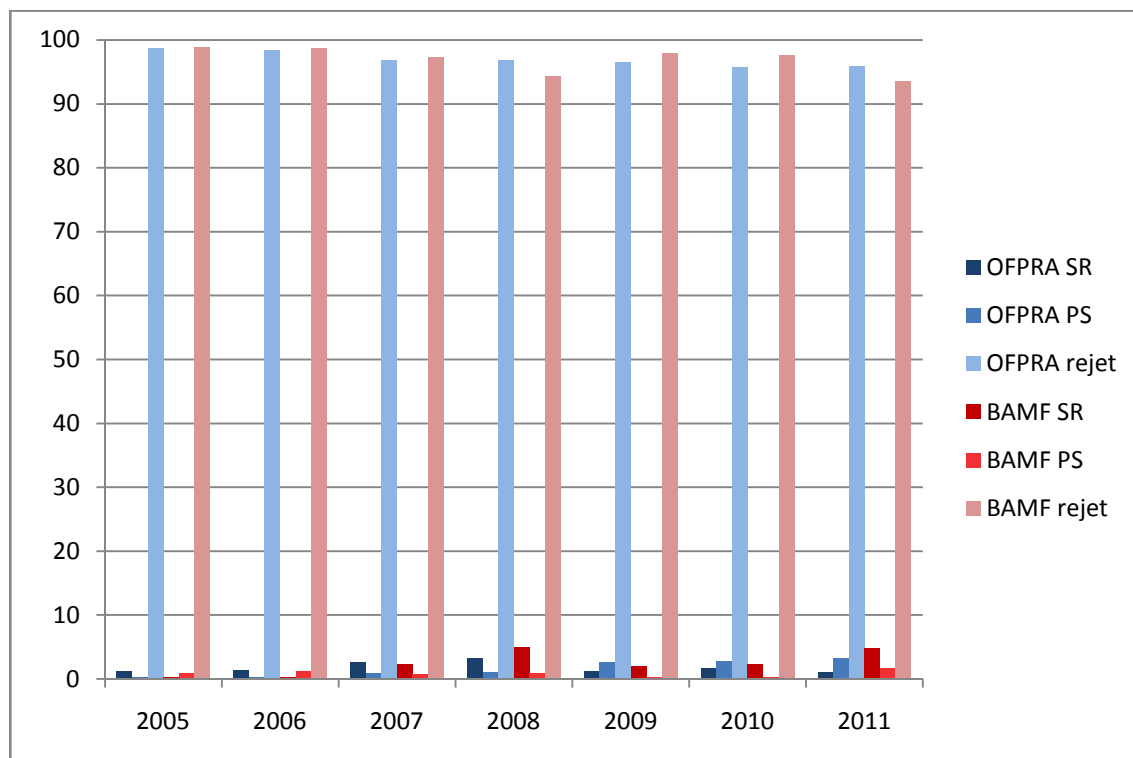


FIGURE 32 : POURCENTAGE DE CHAQUE TYPE DE DECISIONS – NIGERIA 2005-2011



PRATIQUES DECISIONNELLES COMPAREES : REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

FIGURE 33 : NOMBRE ABSOLU DE DECISIONS SELON TYPE – RDC 2005-2011

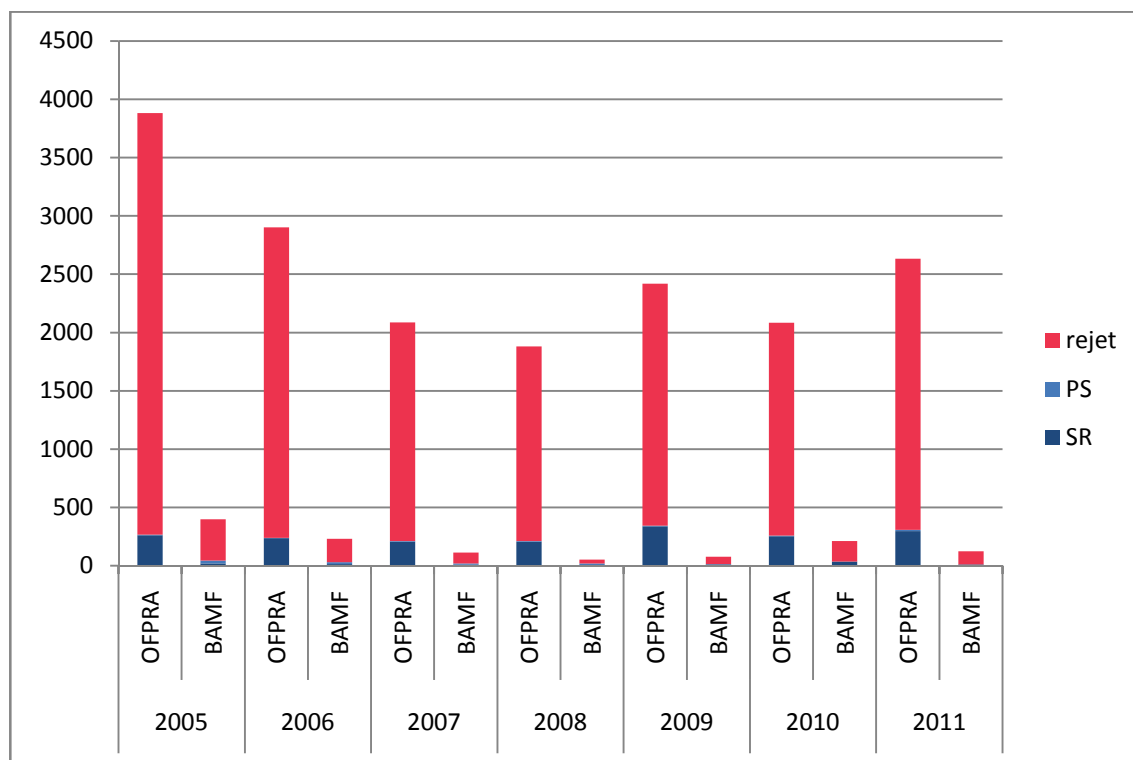
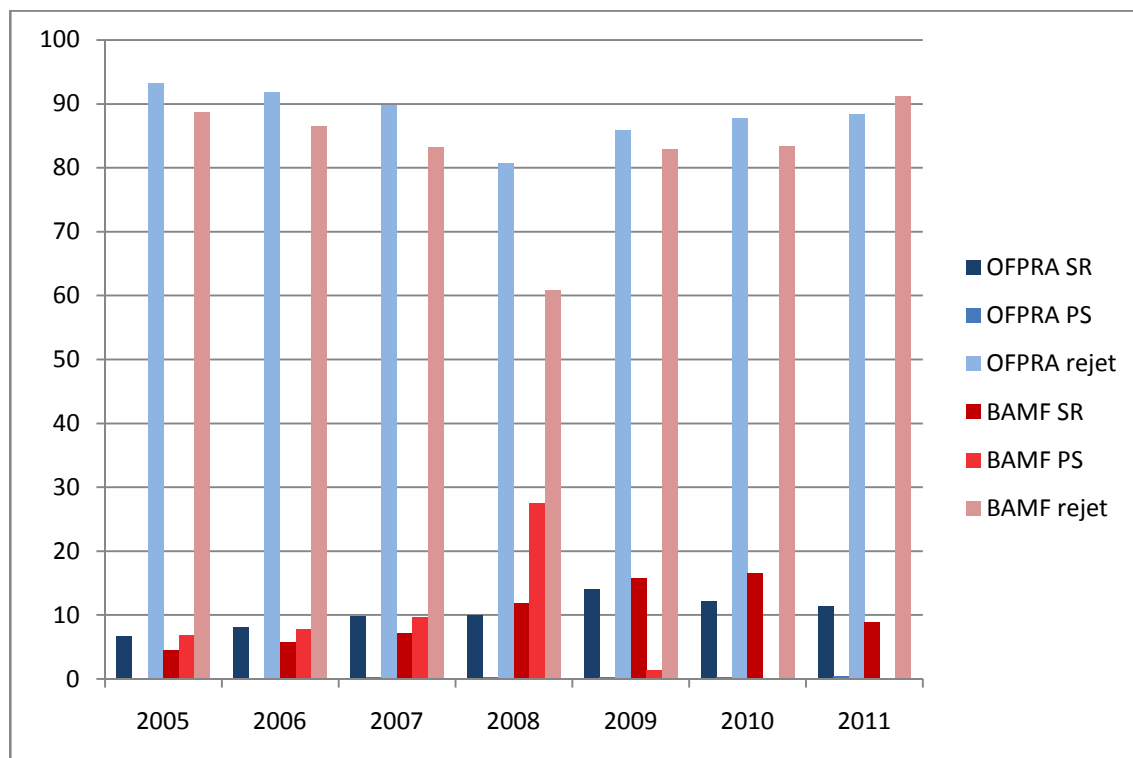


FIGURE 34 : POURCENTAGE DE CHAQUE TYPE DE DECISIONS – RDC 2005-2011



PRATIQUES DECISIONNELLES COMPAREES : RUSSIE

FIGURE 35 : NOMBRE ABSOLU DE DECISIONS SELON TYPE – RUSSIE 2005-2011

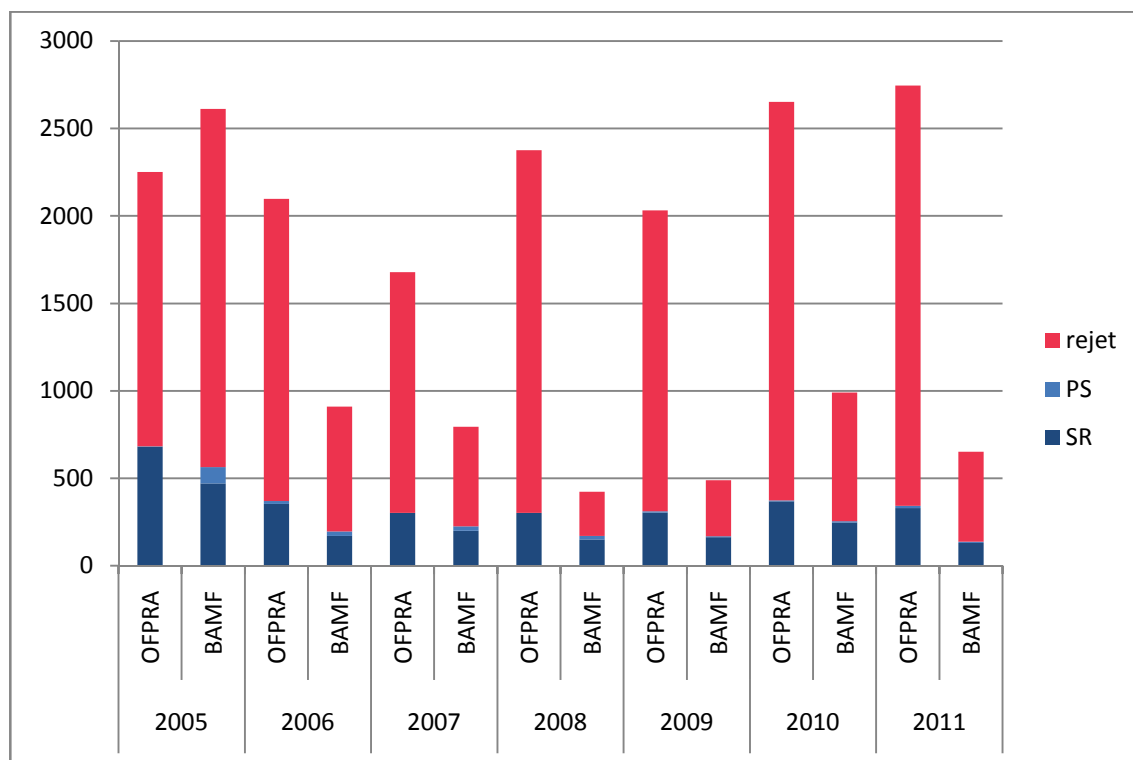


FIGURE 36 : POURCENTAGE DE CHAQUE TYPE DE DECISIONS – RUSSIE 2005-2011

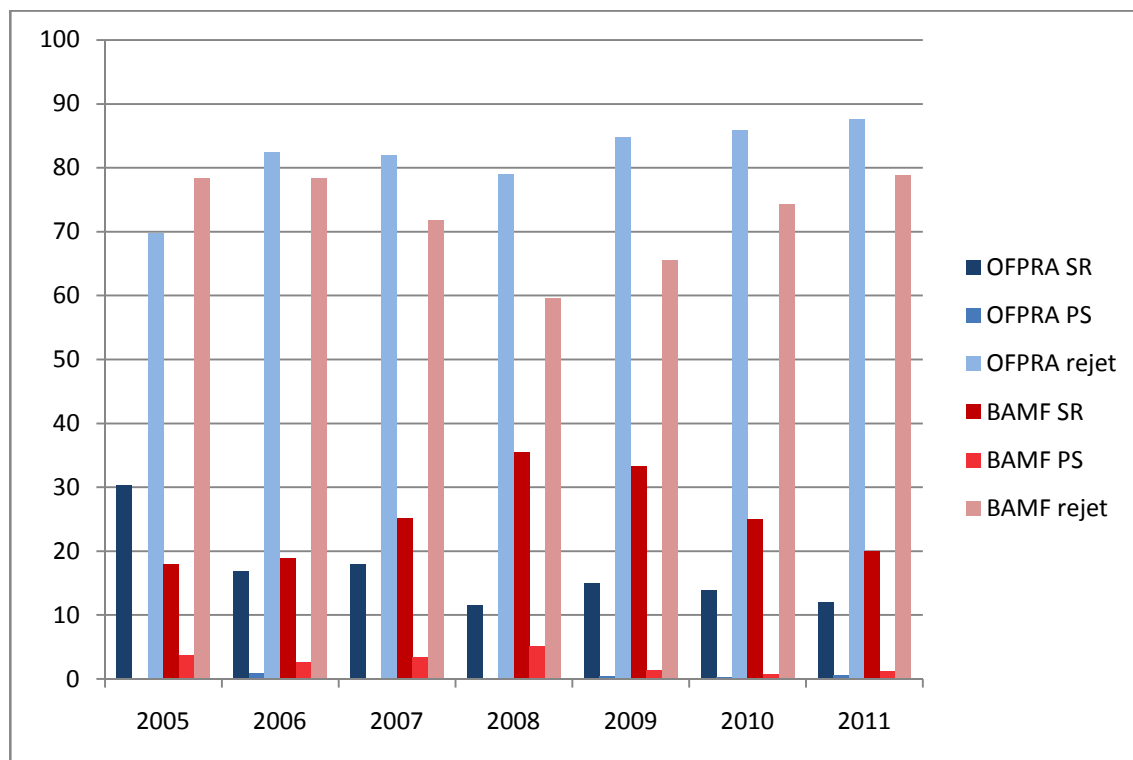


FIGURE 37 : NOMBRE ABSOLU DE DECISIONS SELON TYPE – SERBIE (ET M.) 2005-2011

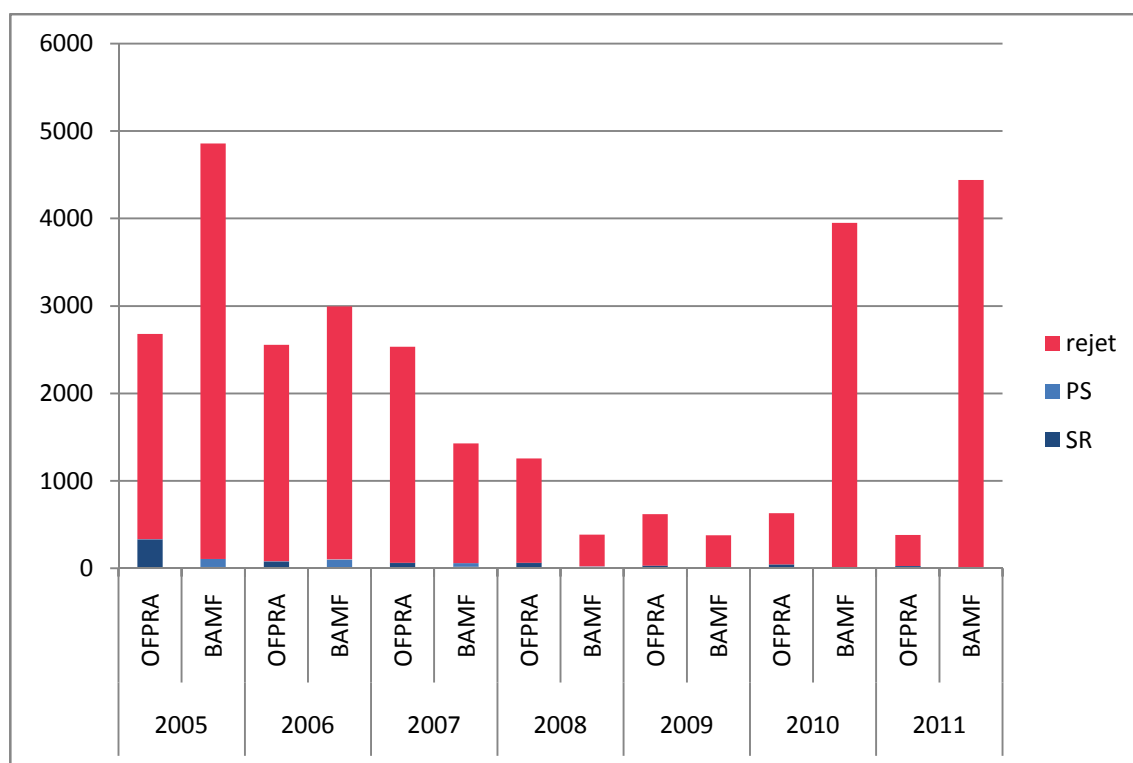
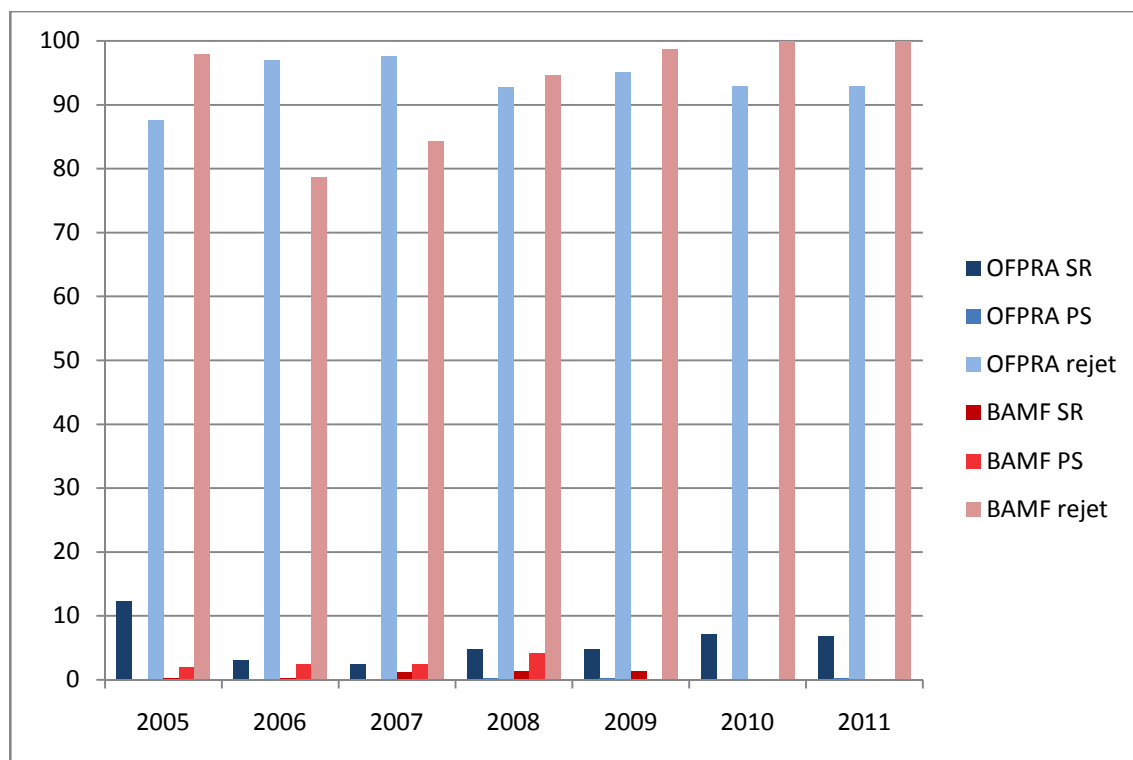


FIGURE 38 : POURCENTAGE DE CHAQUE TYPE DE DECISIONS – SERBIE (ET M.) 2005-2011



⁷⁹⁴ Pour l'année 2005: Serbie et Monténégro

PRATIQUES DECISIONNELLES COMPAREES : SRI LANKA

FIGURE 39 : NOMBRE ABSOLU DE DECISIONS SELON TYPE – SRI LANKA 2005-2011

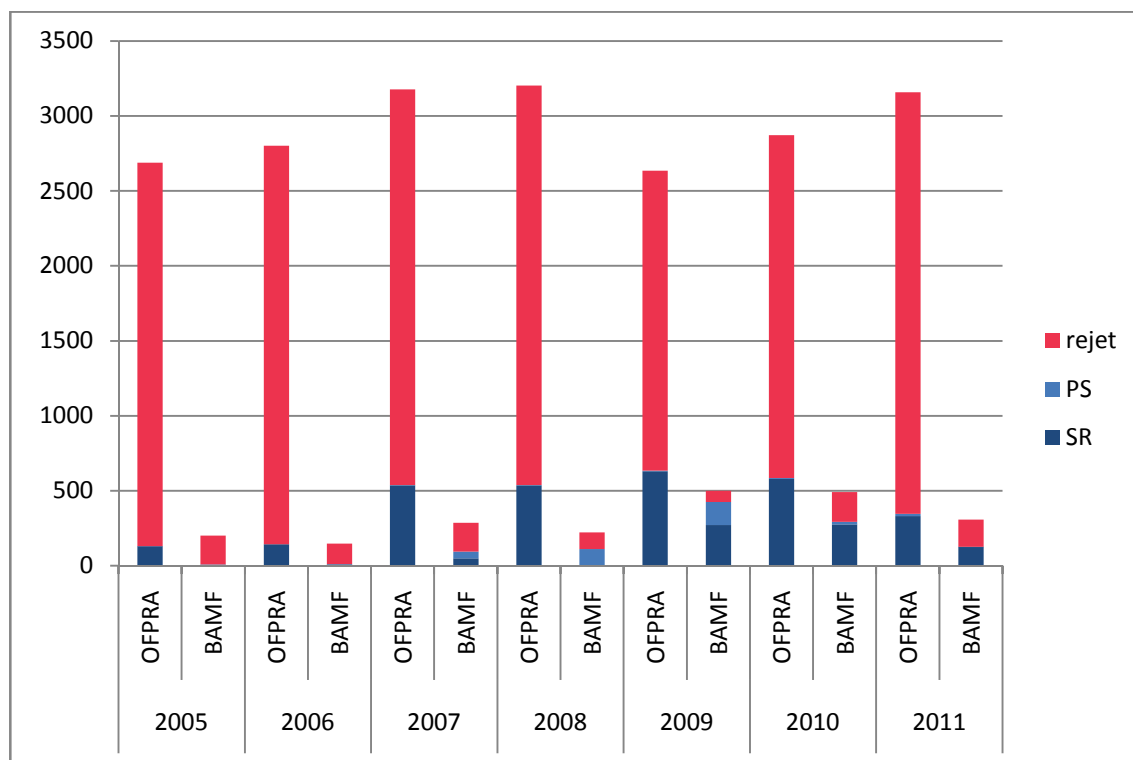
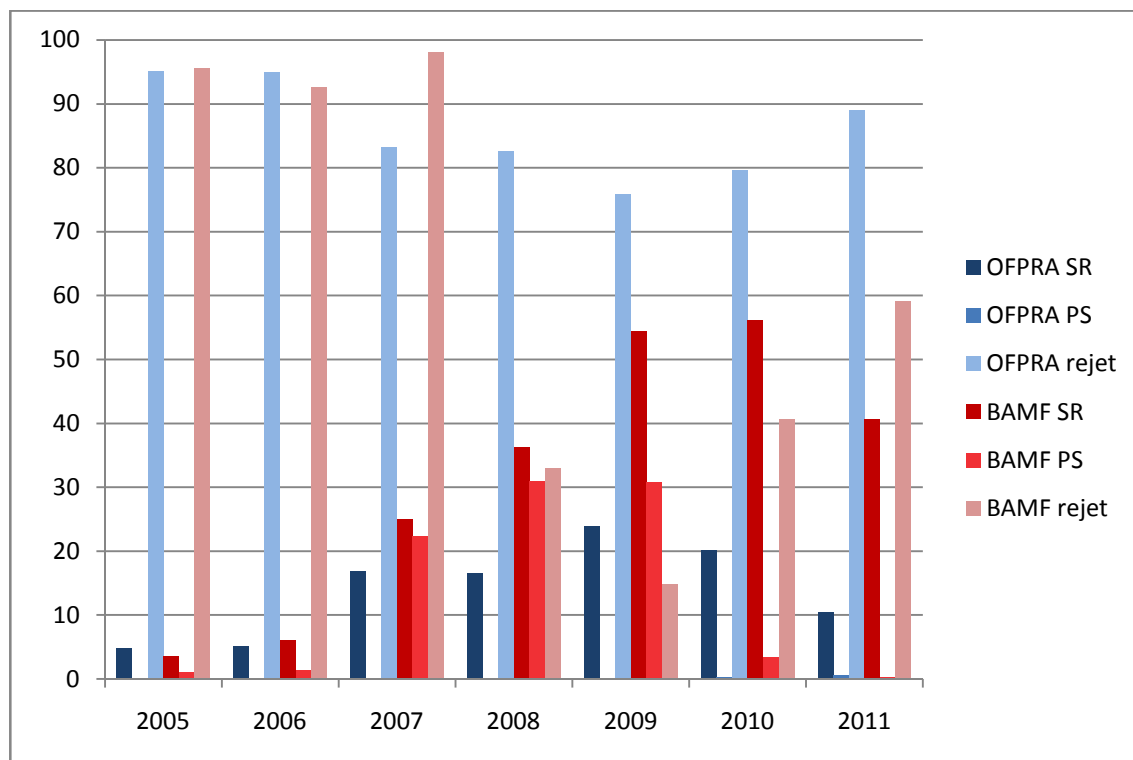


FIGURE 40 : POURCENTAGE DE CHAQUE TYPE DE DECISIONS – SRI LANKA 2005-2011



PRATIQUES DECISIONNELLES COMPAREES : SYRIE

FIGURE 41 : NOMBRE ABSOLU DE DECISIONS SELON TYPE – SYRIE 2005-2011

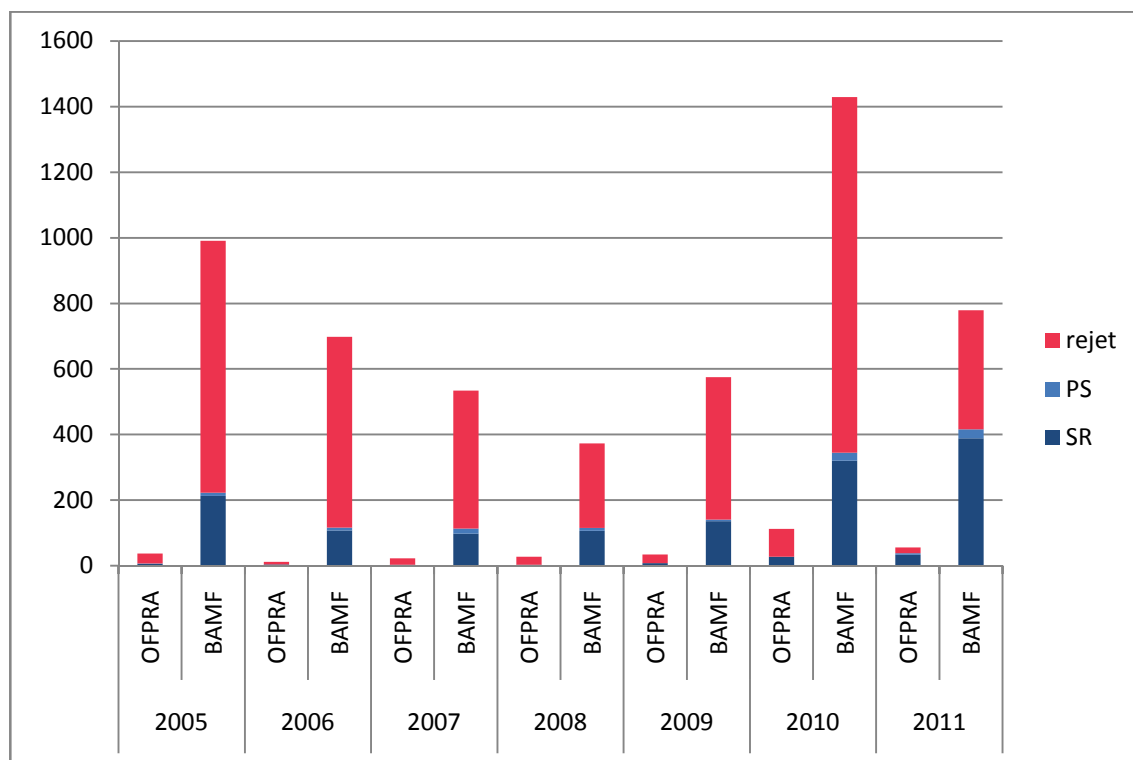
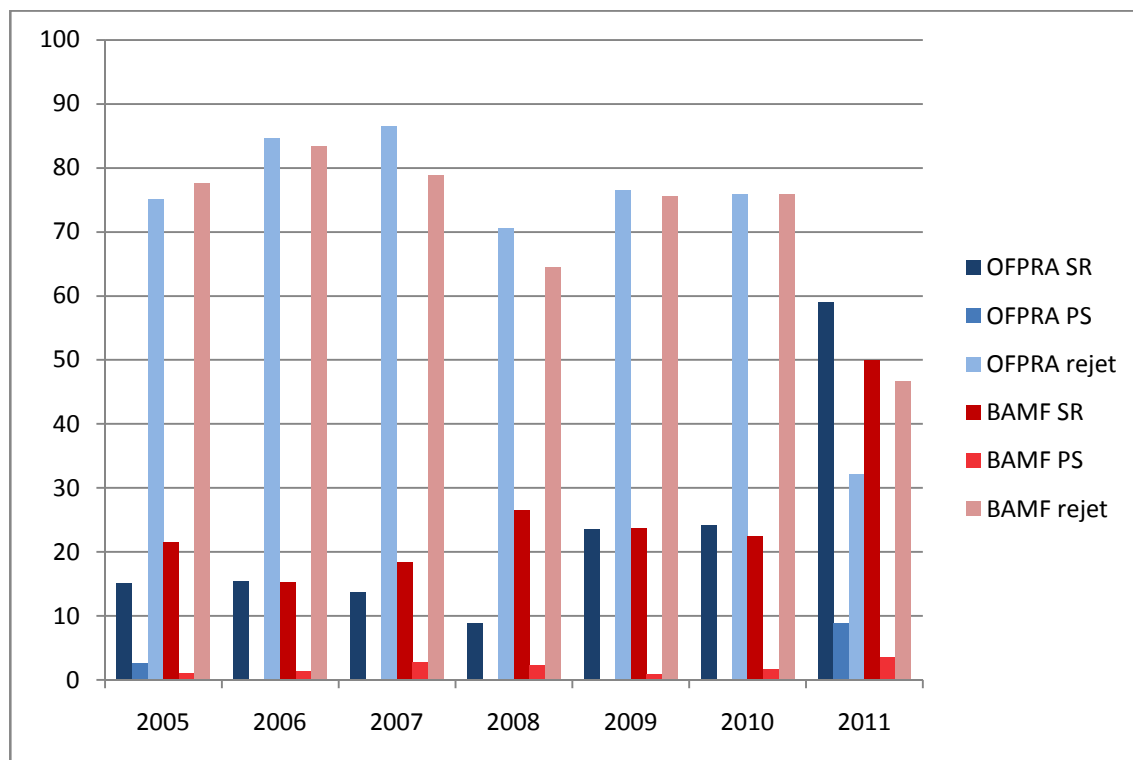


FIGURE 42 : POURCENTAGE DE CHAQUE TYPE DE DECISIONS – SYRIE 2005-2011



PRATIQUES DECISIONNELLES COMPAREES : TURQUIE

FIGURE 43 : NOMBRE ABSOLU DE DECISIONS SELON TYPE – TURQUIE 2005-2011

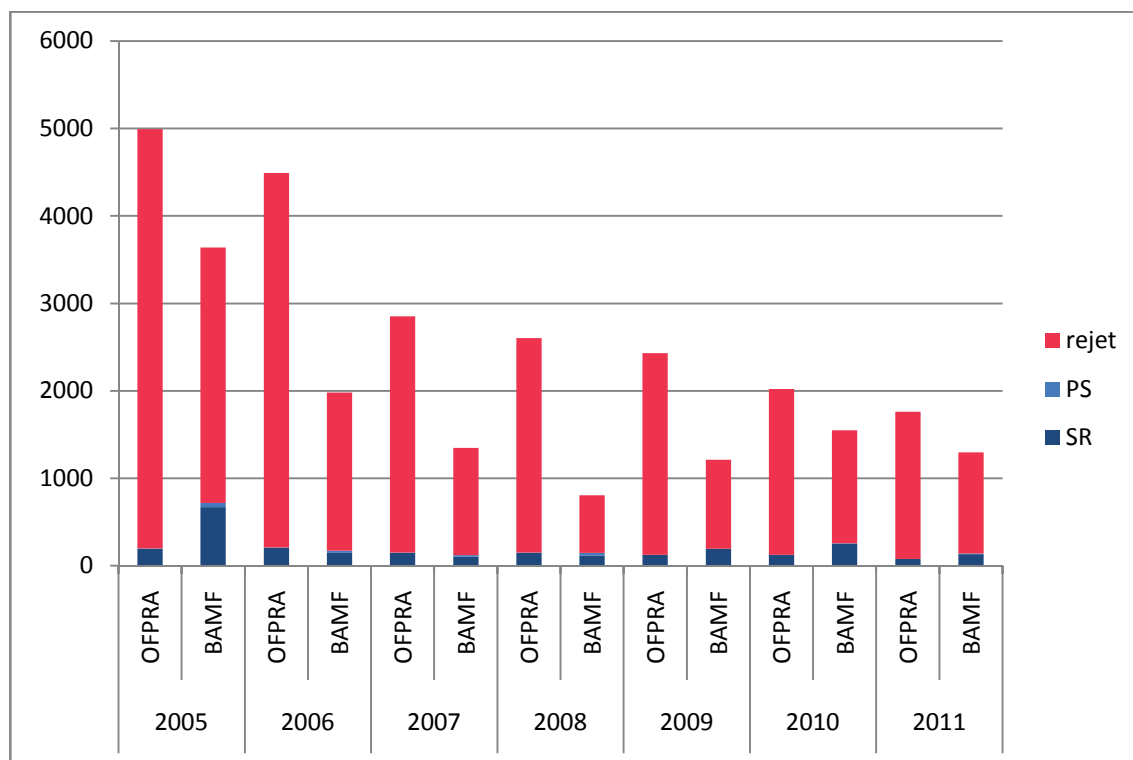
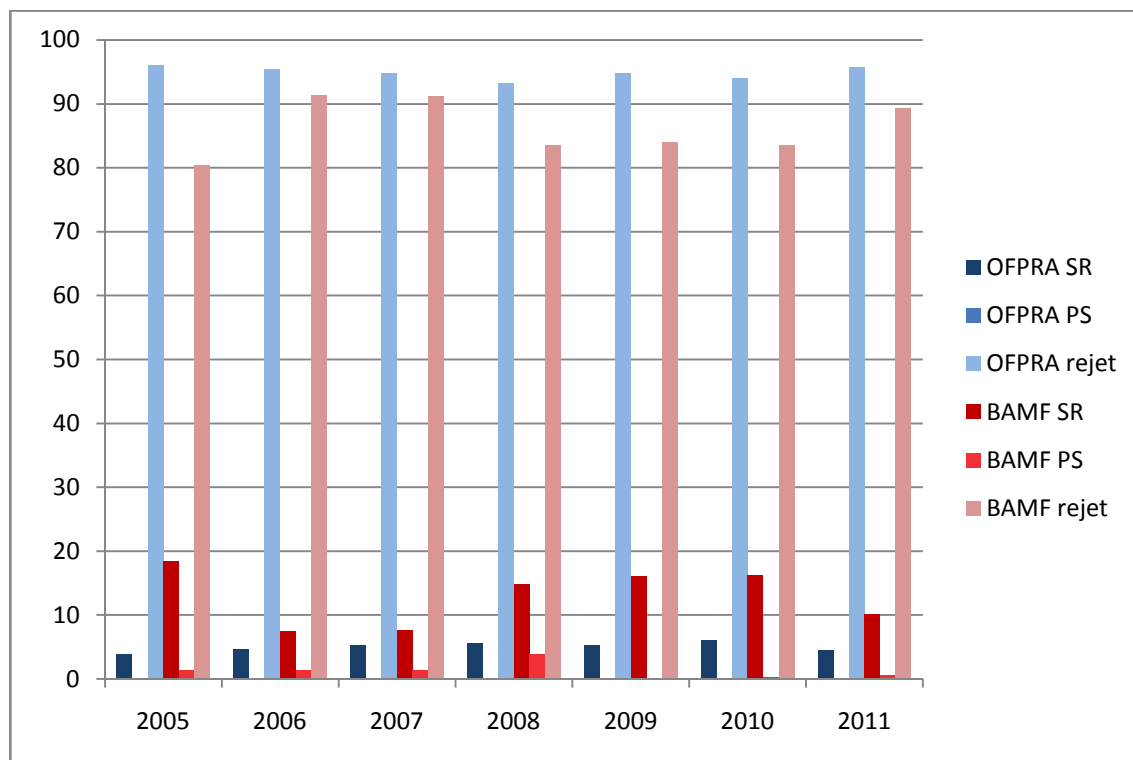


FIGURE 44 : POURCENTAGE DE CHAQUE TYPE DE DECISIONS – TURQUIE 2005-2011



ANNEXE 3 : ENQUETE DE TERRAIN ET ANALYSE

GRILLES D'ENTRETIEN

1. Pourriez-vous retracer votre parcours professionnel ? Comment êtes-vous arrivé à l'OFPRA ?
2. Sur quels pays d'origine travaillez-vous principalement ?
3. Comment se présente l'exercice quotidien de votre métier ?
4. Comment arrivez-vous à une prise de décision sur un dossier de demande d'asile ? De quelles ressources et repères disposez-vous ?
5. Quel impact a (eu) l'introduction des directives européennes en matière d'asile sur votre exercice professionnel ?
6. Quel rôle joue la rencontre directe avec le demandeur d'asile dans le processus de prise de décision ?
7. Dans quels cas octroyez-vous la protection subsidiaire plutôt que le statut de réfugié ?
8. Quels sont les raisons de fuite le plus souvent évoquées ? Pourriez-vous me donner des exemples de cas concrets ?
9. Qu'est-ce que l'asile politique pour vous ?

1. Bitte beschreiben Sie kurz Ihre berufliche Laufbahn. Wie sind Sie zum BAMF gekommen?
2. Welche HKL bearbeiten Sie hauptsächlich?
3. Wie sieht Ihr Arbeitsalltag aus, welche sind Ihre Haupttätigkeiten?
4. Wie kommen Sie zu einer Entscheidung über einen Asylantrag? Über welche Ressourcen und Anhaltspunkte verfügen Sie?
5. Welchen Einfluss hat (oder hatte) die Einführung der asylrechtlichen europäischen Richtlinien auf ihre Arbeit?
6. Welche Rolle spielt das direkte Zusammentreffen mit dem Asylantragsteller im Prozess der Entscheidungsfindung?
7. In welchen Fällen geben Sie welche Form der Anerkennung? Wie verstehen Sie den Inhalt der verschiedenen Anerkennungsformen, vor allem des subsidiären Schutzes?
8. Welche Fluchtgründe werden am häufigsten genannt? Könnten Sie mir konkrete Fallbeispiele geben?
9. Was bedeutet politisches Asyl für Sie?

RECAPITULATIF DES ENTRETIENS

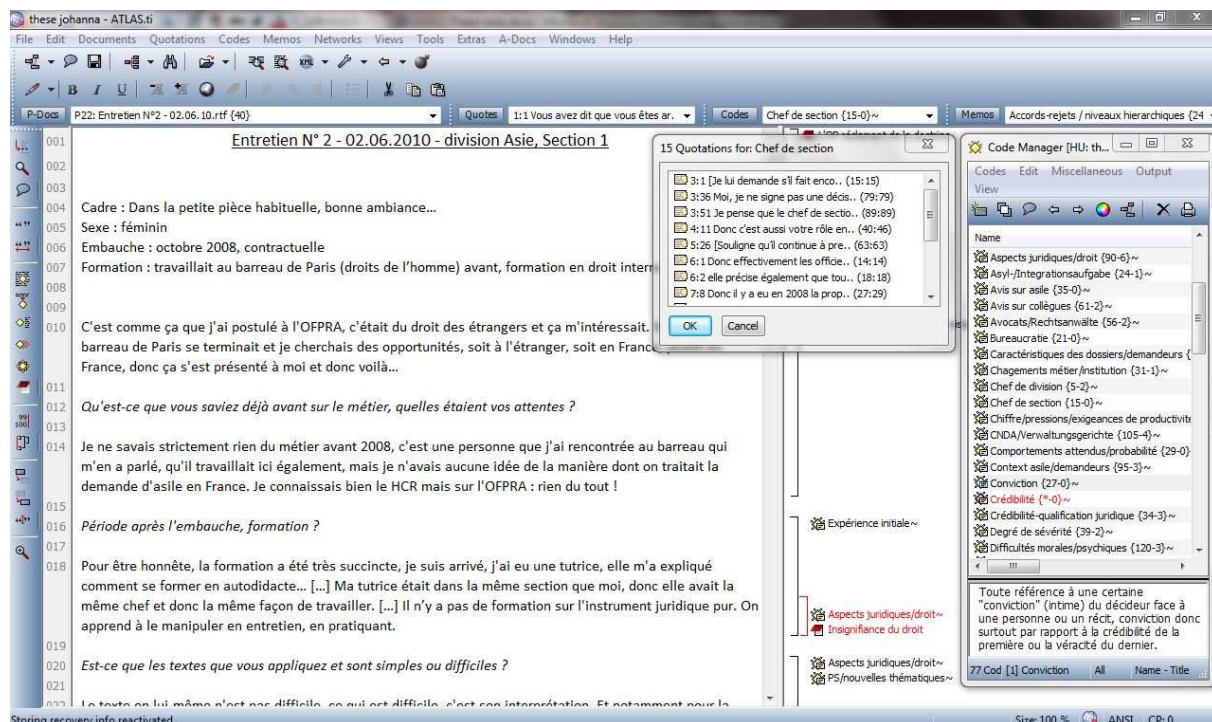
TABEAU 25 : LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES

Institution	Lieu	Fonction	Sexe	Embauche	Ancien- neté	Formation
OFPRA	Paris	Instructeur	F	2007	3	Histoire
OFPRA	Paris	Instructeur	F	2008	2	Droit
OFPRA	Paris	Instructeur	F	2006	4	Droit
OFPRA	Paris	Instructeur	F	2008	2	Droit
OFPRA	Paris	Instructeur	F	2006	4	Langues
OFPRA	Paris	Instructeur	F	2003	7	Droit
OFPRA	Paris	Instructeur	M	2007	3	Droit
OFPRA	Paris	Instructeur	F	2008	2	Histoire + Sciences po
OFPRA	Paris	Instructeur	F	2003	7	Droit
OFPRA	Paris	Instructeur	F	2001	9	Langues + Sciences po
OFPRA	Paris	Instructeur	M	2006	4	Droit
OFPRA	Paris	Instructeur	M	2001	9	Histoire
OFPRA	Paris	Instructeur	F	2009	1	Ethnologie
OFPRA	Paris	Instructeur	M	2008	2	Droit
OFPRA	Paris	Instructeur	F	2007	3	Sciences po
OFPRA	Paris	Instructeur	M	2003	7	Sciences po
OFPRA	Paris	Instructeur	F	2001	9	Droit
OFPRA	Paris	Chef de section géographique	M	2004	6	Droit
OFPRA	Paris	Chef de section géographique	M	2003	7	Droit
OFPRA	Paris	Chef de section géographique	M	2003	7	Droit
OFPRA	Paris	Chef de section géographique	F	2000	10	Histoire + Langues
OFPRA	Paris	Chef de section géographique	M	2002	8	Droit
OFPRA	Paris	Chef de division géographique	F	1990	20	Lettres
OFPRA	Paris	Chef de division géographique	M	1990	20	Ethnologie
OFPRA	Paris	Directeur de cabinet	M	1984	26	Langues + Sciences po
OFPRA	Paris	Chargé de mission statistique	F	1991	19	Démographie
OFPRA	Paris	Chefs de section recherche	F			Histoire + Sciences po
OFPRA	Paris	Chefs de section recherche	M			Histoire + Sciences po
OFPRA	Paris	Chef de section contentieux	F	2005	5	Droit

Institution	Lieu	Fonction	Sexe	Embauche	Ancien- neté	Formation
OFPRO	Paris	Chargé de mission Europe	M	1983	27	Langues
BAMF	Francfort	Instructeur	M	1987	23	Droit
BAMF	Giessen	Instructeur	M	1992	18	Droit
BAMF	Giessen	Instructeur	M	1991	19	Sc. admin.
BAMF	Giessen	Instructeur	M	1992	18	Droit
BAMF	Giessen	Instructeur	M	1992	18	Droit
BAMF	Giessen	Instructeur	M	1992	18	Sc. admin.
BAMF	Giessen	Instructeur	M	1992	18	Sc. admin.
BAMF	Giessen	Instructeur	F	1986	24	Sc. admin.
BAMF	Zirndorf	Instructeur	M	1986	24	Sc. admin.
BAMF	Zirndorf	Instructeur	F	1989	21	Droit
BAMF	Zirndorf	Instructeur	M	1988	22	Droit
BAMF	Zirndorf	Instructeur	M	1988	22	Droit
BAMF	Lebach	Instructeur	M	1989	21	Droit
BAMF	Lebach	Instructeur	M	1989	21	Sc. admin.
BAMF	Lebach	Instructeur	M	1993	17	Droit
BAMF	Karlsruhe	Instructeur	M	1993	17	Droit
BAMF	Karlsruhe	Instructeur	M	1993	17	Sc. admin.
BAMF	Karlsruhe	Instructeur	M	1992	18	Sc. admin.
BAMF	Karlsruhe	Instructeur	M	1993	17	Sc. admin.
BAMF	Karlsruhe	Instructeur	F	1993	17	Droit
BAMF	Karlsruhe	Instructeur	F	1989	21	Droit
BAMF	Karlsruhe	Instructeur	F	1993	17	Droit
BAMF	Karlsruhe	Instructeur	M	1992	18	Sc. admin.
BAMF	Karlsruhe	Instructeur	M	1993	17	Sc. admin.
BAMF	Paris	Officier de liaison FR	M	2002	8	Sc. admin.
BAMF	Lebach	Ex-officier de liaison FR	M	1992	18	Droit
BAMF	Lebach	Contrôleur de qualité	M	1989	21	Droit
BAMF	Giessen	Contrôleur de qualité	M	1986	24	Droit
BAMF	Nuremberg	Directeur de service statistique	M			Sociologie
BAMF	Nuremberg	Directeur de service Europe	F			Droit
BAMF	Nuremberg	Directeur de service pilotage	F			Droit
BAMF	Nuremberg	Directeur de groupe	M	1988	22	Droit
BAMF	Nuremberg	Directeur de groupe	M	1989	21	Sc. admin.
BAMF	Nuremberg	Chercheur	M	2009	1	Sciences po
UNHCR	Nuremberg	Responsable bureau Nuremberg	F			
UNHCR	Nuremberg	Responsable bureau Nuremberg	F			
	Francfort	Avocat	M			Droit

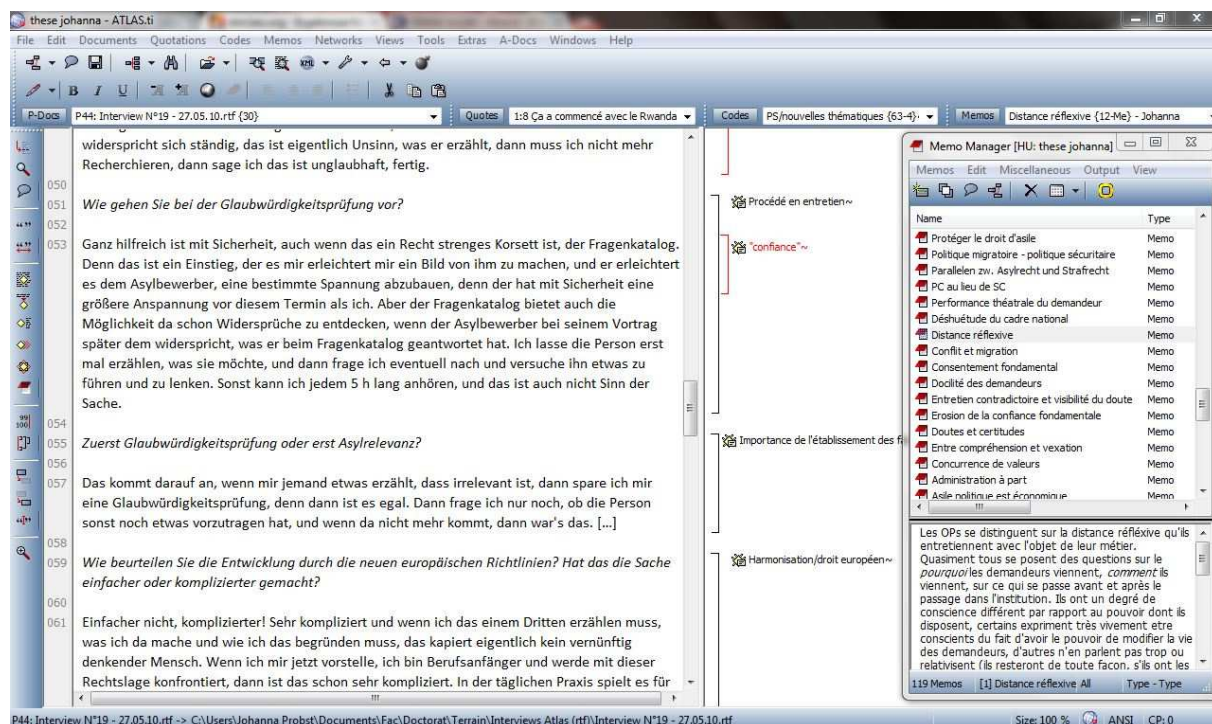
Institution	Lieu	Fonction	Sexe	Embauche	Ancien- neté	Formation
	Francfort	Avocat	M			Droit
	Paris	Avocat	M			Droit
TA	Francfort	Juge administratif	M			Droit
CNDA	Paris	Président de section CNDA	M			Droit

FIGURE 45 : CAPTURE D'ECRAN ATLAS.TI



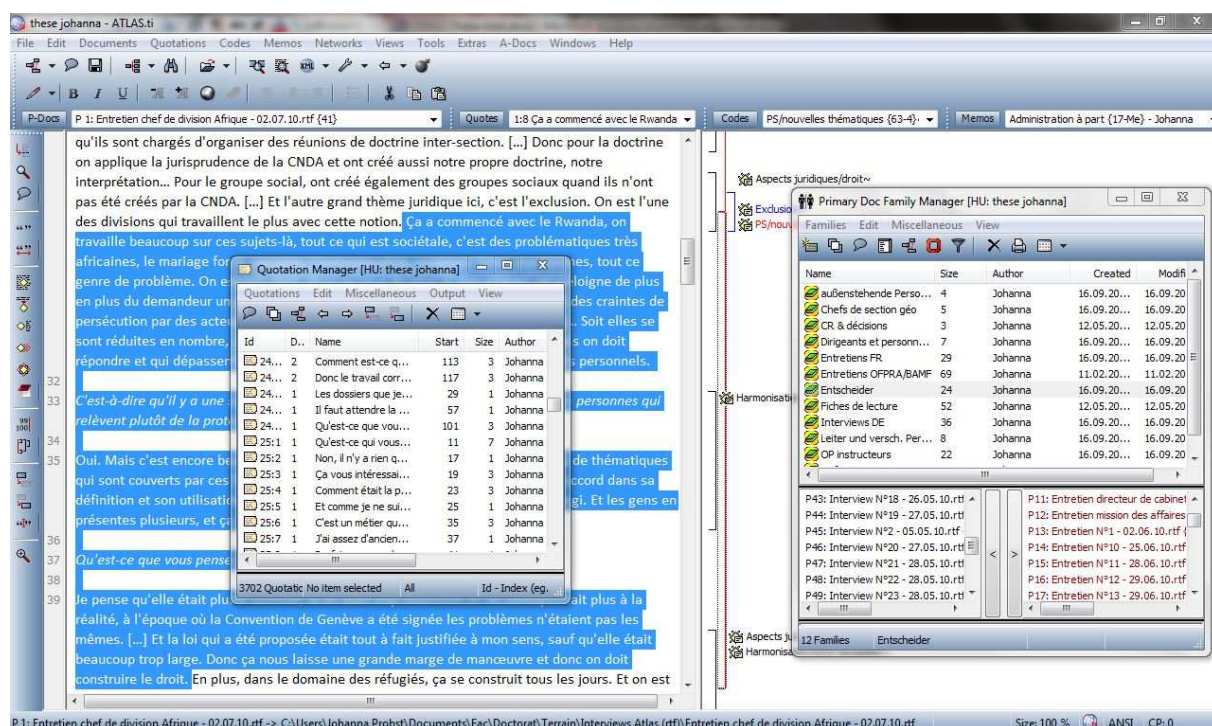
À gauche : retranscription d'entretien réalisé à l'OFPPA ; à droite : fenêtre affichant les citations d'un code donné et fenêtre listant les divers codes avec le nombre de citations correspondantes (« code manager »).

FIGURE 46 : CAPTURE D'ECRAN ATLAS.TI



À gauche : retranscription d'entretien réalisé au BAMF ; à droite : fenêtre affichant les « mémos », petits fichiers comprenant des idées et annotations diverses.

FIGURE 47 : CAPTURE D'ECRAN ATLAS.TI



À gauche : retranscription d'entretien réalisé à l'OFPPA et fenêtre affichant l'ensemble des citations (« *quotation manager* ») ; à droite : fenêtre affichant différentes « familles » de documents (« *primary documents* ») saisies dans la base de données (« *primary doc family manager* »).

Johanna PROBST

INSTRUIRE LA DEMANDE D'ASILE. ÉTUDE COMPARATIVE DU PROCESSUS DECISIONNEL AU SEIN DE L'ADMINISTRATION ALLEMANDE ET FRANÇAISE.

RESUME

Cette étude sociologique propose une analyse comparée de l'institution française (l'OFPRA) et allemande (le BAMF) chargées de l'instruction des demandes d'asile. L'enquête de terrain réalisée en leur sein a permis une description détaillée des pratiques administratives encadrant le processus d'élaboration des décisions sur les dossiers de demande. Des différences notables s'observent tant au niveau du profil socioprofessionnel des agents instructeurs de chacune des deux institutions nationales, qu'à propos des attitudes générales de ces derniers face à la problématique de l'asile. Au-delà de ces différences, une remise en doute et une profonde méfiance face aux déclarations des demandeurs d'asile constituent une constante dans leur pratique professionnelle. L'importance que l'institution attribue à la question de la crédibilité des récits d'asile confère un pouvoir discrétionnaire significatif aux agents administratifs et laisse une place importante à l'intime conviction dans le processus décisionnel. La délicate communication avec les demandeurs et l'application parfois malaisée des textes de loi nationaux et internationaux aux problématiques présentées par ces derniers imprègnent l'instruction des dossiers d'une grande incertitude. L'analyse de la relation administrative entre demandeurs et décideurs permet finalement d'identifier la méfiance réciproque et le décalage entre les catégories juridiques et la réalité des migrations contemporaines comme deux problèmes centraux des dispositifs d'asile français et allemand.

Mots-clé : procédure d'asile, demandeur d'asile, administration, OFPRA, BAMF, harmonisation européenne, migration forcée, processus décisionnel, doute, crédibilité.

ABSTRACT

Title : Processing applications for asylum. A comparative study of the decision-making process in German and French administration.

This sociological study is a comparative analysis of the French (OFPRA) and German (BAMF) institutions in charge of processing asylum claims. Fieldwork on their premises enabled a detailed description of the administrative practices that frame the application-based decision-making process. Notable differences were observed between the two national institutions regarding the socio-professional profiles of the instructing agents but also the latter's general attitudes towards the asylum issue. Beyond these differences, a constant in their professional practice can be found in an attitude of doubt and deep mistrust towards asylum seekers. When evaluating the asylum seekers' background story, institutions give great importance to the issue of credibility. This bestows considerable discretionary power to the administrative agents. It also introduces a strong element of subjectivity in the decision-making process. Because of the delicate nature of communication with the applicants and the sometimes difficult application of national and international legislation to each particular case, the administrative decision-making process is imbued with great uncertainty. The analysis of the administrative relationship between applicants and decision-makers enables to identify the mutual mistrust and the gap between legal categories and the reality of contemporary migration as two central problems in the French and German asylum systems.

Key-words : asylum procedure, asylum seeker, administration, OFPRA, BAMF, European harmonization, forced migration, decision-making process, doubt, credibility.

